

DES DIVERSES UTILISATIONS
DES
EAUX TERRITORIALES NEUTRES
EN TEMPS DE GUERRE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Raoul RACOUILLAT

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL DE TOURNON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

PRIX DE LA VILLE DE MONTPELLIER (1903)



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1907

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

DES DIVERSES UTILISATIONS
DES
EAUX TERRITORIALES NEUTRES
EN TEMPS DE GUERRE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

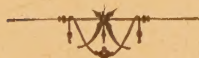
PAR

Raoul RACOUILLAT

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL DE TOURNON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

PRIX DE LA VILLE DE MONTPELLIER (1903)



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

—
1907



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Meynial, professeur d'Histoire du Droit.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Declareuil, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Droit civil approfondi.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Antonelli, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Rochette, secrétaire.

Laurens, professeur honoraire.

Giraud, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président*.

Brémond,
Barthélémy, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

De plus en plus, l'attention publique se portera sur les questions maritimes. L'intensité de la production industrielle et les nécessités du commerce devenu international poussent sans cesse les puissances modernes à la recherche de nouveaux débouchés ; d'où la politique de conquêtes coloniales qui sévit dans la plupart d'entre elles et qui les fait rencontrer quelquefois dans des mers lointaines. En 1898, c'était les Etats-Unis, peuple d'une activité industrielle immense, qui disputaient à l'Espagne les restes d'un vaste empire colonial. En 1904, ce fut le Japon, trop à l'étroit dans ses îles, qui brisa l'expansion de la Russie vers l'Extrême-Orient. De nouveaux conflits sont peut-être encore à craindre.

Dans ces luttes dont le théâtre se trouve souvent très loin du territoire des belligérants, l'application des règles de la neutralité soulève des questions très délicates. Les rapports entre belligérants et neutres ont toujours été difficiles dans le domaine de la mer. La neutralité maritime a toujours été

considérée comme moins exigeante que la neutralité sur terre à cause des conditions naturelles de la navigation. C'est ainsi que les belligérants dans ces conflits sur mer peuvent avoir accès sur le territoire maritime des neutres et y recevoir même des secours, tout au moins dans une certaine mesure. Mais, d'autre part, les Etats neutres sont tenus, sur mer aussi bien que sur terre, d'obéir à des devoirs généraux d'abstention et d'impartialité qui leur sont imposés par leur qualité de neutres. Aussi, souvent des difficultés se présentent, d'autant plus malaisées à résoudre que le droit international n'offre ici, comme d'ailleurs dans la plupart de ses autres domaines, que des règles coutumières et flottantes et non des lois fixes et reconnues par la communauté des Etats. C'est pourquoi il ne nous a pas paru inutile d'examiner quelques-unes de ces difficultés qui peuvent ainsi survenir entre belligérants et neutres dans une partie spéciale du domaine maritime neutre, les eaux territoriales. Notre but, dans cette étude, est de passer en revue les divers emplois que les belligérants peuvent faire des eaux neutres et ceux que les Etats neutres doivent leur interdire d'après les règles actuelles du droit des gens. Nous nous demanderons de quelle façon doivent s'appliquer sur cette portion du territoire neutre les principes généraux de la neutralité et quels sont les droits dont jouissent les Etats neutres et les devoirs auxquels ils sont tenus à l'égard des

navires belligérants dans leurs eaux territoriales ; en un mot, nous nous efforcerons de trouver les règles qui doivent régir la situation de la mer territoriale neutre en temps de guerre.

Plusieurs intérêts s'attachent à cette étude. D'abord celui de l'actualité, car parmi les questions que nous aurons à envisager, plusieurs se sont posées au cours même des plus récentes guerres. Puis, à un point de vue plus strictement juridique, notre travail nous fournira l'occasion de faire une intéressante comparaison entre les principes et les tendances du droit maritime anglo-saxon et les règles traditionnelles du droit maritime des Etats continentaux en général, et de la France en particulier. Enfin les relations entre belligérants et neutres sont devenues de plus en plus compliquées à cause des charges nouvelles et nombreuses imposées à ces derniers. Jadis une certaine latitude était laissée aux neutres ; aujourd'hui, l'indulgence a fait place à une rigueur peut-être exagérée qui s'est, en tout cas, manifestée en 1898 et surtout en 1904-1905. Il y a là un problème qui mérite d'être examiné et dont la solution intéresse vivement les neutres. C'est pourquoi il n'est pas inutile de réunir ensemble des questions disséminées jusqu'ici et dont les unes, les anciennes, sont solutionnées depuis longtemps mais dont les autres sont encore incertaines et douteuses. Voici comment nous entendons traiter notre sujet. Dans une première partie, nous donne-

rons quelques notions générales sur les eaux territoriales ; dans une deuxième partie, nous passerons en revue leurs utilisations permises par le droit international et dans une dernière partie, celles qui ne le sont pas.

DES DIVERSES UTILISATIONS
DES
EAUX TERRITORIALES NEUTRES
EN TEMPS DE GUERRE

PREMIÈRE PARTIE

DES EAUX TERRITORIALES ET DE LEURS LIMITES

Qu'est-ce que les eaux territoriales ? leur étendue, leurs limites ? Quel est le droit que les Etats riverains possèdent sur elles ? Autant de questions auxquelles il nous faut répondre pour bien délimiter le cadre même de notre sujet et éviter l'obscurité ou la confusion.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DE LA HAUTE MER

Le principe de la liberté de la haute mer est aujourd'hui un axiome du droit international : la pleine mer n'est pas susceptible d'être l'objet d'un droit de propriété, parce qu'aucune nation ne pourrait l'occuper effectivement, en prendre et en conserver la possession. « *Mare vastum per se occupabile non est.* » (1) D'ailleurs, la mer étant d'un usage inépuisable, on ne comprend pas pourquoi elle pourrait être possédée, puisque l'Etat qui en deviendrait propriétaire n'en pourrait pas tirer plus d'avantages qu'il n'en tirait dans l'état de communauté.

La mer ne peut pas davantage être soumise à un droit de souveraineté ou d'empire, c'est-à-dire qu'aucun Etat ne peut avoir la faculté d'exercer sur elle, à l'égard des autres Etats, un droit de réglementation

(1) Wolf, *Jus gentium*, § 127. V. aussi Ortolan. *Règles Internationales et Diplomatie de la mer.*

quelconque, soit de police ou de visite, soit de saisie ou de juridiction. C'est qu'en effet, la mer joue un grand rôle dans les relations internationales : c'est une voie de communication naturelle entre les peuples ; elle est aussi indispensable à l'humanité que l'air, la lumière et la chaleur « *Mare communium est, sicut aer* », disait le jurisconsulte Ulpien. La mer doit être considérée comme une *res communis* dont aucun Etat ne peut se réserver l'usage. Ce principe est universellement reconnu aujourd'hui, mais il ne le fut pas toujours, aussi bien par la doctrine que par la pratique internationale. Certains Etats revendiquaient des droits spéciaux et exclusifs sur certaines mers, soutenus par divers publicistes, d'où non seulement de grandes discussions, mais aussi des guerres sanglantes. Dans l'antiquité, les Phéniciens, les Carthaginois et les Romains prétendirent successivement à la domination de la Méditerranée. Pourtant le droit romain rangea, en principe, la mer parmi des choses qui, en vertu du droit naturel, sont communes à tous (1). Au moyen-âge, Venise soutint qu'elle avait un droit de propriété sur l'Adriatique (mariage symbolique du Doge avec la mer) ; de même le Danemark sur la mer Baltique. L'Angleterre et la Hollande, après le fameux Acte de navigation, se dispu-

(1) *Dig.*, V, liv. VIII, titre IV, 1, 13.

tèrent la mer dans une guerre célèbre. Les Anglais, après avoir réclamé la souveraineté des mers qui baignent leurs côtes, prétendirent avoir le droit de visite et de saisie sur tous les navires à quelque nationalité qu'ils appartenissent. Les Hollandais se firent, au contraire, les défenseurs de la liberté des mers ; Grotius combattit les prétentions de l'Angleterre dans un livre intitulé « Mare liberum » (1609). Il n'admettait la possibilité d'appropriation de la mer par un Etat que pour une petite portion des eaux qui baignent le territoire. En 1618, un anglais, Selden, essaya de lui répondre dans un livre appelé « Mare clausum » et de soutenir les revendications de ses compatriotes. Mais jamais les autres puissances ne reconnurent cette souveraineté que l'Angleterre s'était ainsi arrogée sur les mers. La France, notamment, fut toujours pour le principe de leur liberté. Henri IV, Louis XIV et surtout la première République qui avait fait mettre sur le pavillon de ses vaisseaux de guerre : « Liberté des mers, égalité des droits pour toutes les nations », l'ont particulièrement défendu (1).

Aujourd'hui, on ne discute plus sur la propriété et la souveraineté de la haute mer. Tous les écrivains et tous les Etats admettent que celle-ci ne peut être soumise ni à la propriété, ni à la souveraineté d'aucun

(1) V. Despagnet, Manuel de droit international public, p. 443.

peuple, que tous les pavillons y sont égaux et libres, sauf l'obéissance à certaines règles internationales. Du principe de la liberté de la haute mer découlent pour les Etats plusieurs droits : ils peuvent à leur gré user de la mer dans l'intérêt de leurs relations commerciales ou politiques sans qu'aucun autre Etat n'ait le droit de contrôler la marche de leurs navires, de les arrêter et de les visiter, sauf dans certaines circonstances déterminées par les usages internationaux, par exemple en cas de traite des noirs, de violation de blocus ou de contrebande de guerre. De même, la pêche est absolument libre dans la haute mer.

CHAPITRE II

LES EAUX TERRITORIALES

Si la haute mer est considérée aujourd'hui comme libre, il n'en est pas de même de certaines autres parties de la mer, celles qui se trouvent le long des côtes et qui sont soumises d'une façon plus ou moins étroite à la domination des Etats riverains. Ces diverses parties de la mer sont comme la continuation du territoire de ces Etats et constituent leur domaine maritime qui comprend le domaine public maritime, ports et rades, sur lequel ils exercent le droit de propriété et les eaux ou mer territoriales qui ont une étendue égale à la plus grande portée de canon et sur lesquelles ils n'ont qu'un droit de souveraineté. Cette extension de la souveraineté de l'Etat en dehors de ses frontières terrestres s'explique par ce fait que les causes qui empêchent l'existence d'un droit de propriété ou de souveraineté sur la mer ne se rencontrent point ici. D'une part, en effet, les ports et les rades sont parfaitement susceptibles d'être possédés par la nation maîtresse des côtes : rien ne s'oppose à ce qu'elle exerce sur eux d'une façon per-

manente et continue des actes de possession. D'autre part, il est légitime qu'un Etat puisse assurer la sécurité des frontières de son territoire en ayant sur la partie de la mer proche de celui-ci un certain droit de surveillance. Ce droit se justifie encore par des intérêts politiques, commerciaux et financiers. Aussi, bien que les bords des mers qui baignent les côtes d'un Etat soient ses frontières naturelles, le droit des gens, afin que ces frontières puissent être protégées et défendues, trace en mer à une certaine distance des rivages une ligne imaginaire suivant les sinuosités de ceux-ci, qui doit être considérée comme une frontière maritime artificielle de l'Etat riverain. Tout l'espace compris entre cette ligne imaginaire et la côte prend le nom de mer territoriale ou eaux territoriales et est soumis à la puissance de l'Etat riverain.

Mais que comprend exactement cette mer territoriale ? Les côtes ne sont jamais régulières : elles présentent toujours des avancements ou des enfoncements de plus ou moins grande dimension, elles dessinent des golfes et des baies, des rades et des havres. Toutes ces ouvertures sont-elles comprises dans les eaux territoriales ? Pour les plus petites d'entre elles, c'est-à-dire les rades, les havres et les ports, la question n'est pas douteuse : elles font partie du domaine public de l'Etat et constituent ce qu'on a proposé d'appeler la mer nationale (1).

(1) V. Revue génér. de droit intern. public, tome V, p. 263, art. de M. G. de Lapradelle.

Pour la France, l'article 538 du Code civil statue formellement à cet égard. Ces diverses parties de la mer sont la propriété de la nation riveraine qui est maîtresse d'en faire tel usage que bon lui semble.

En ce qui concerne les plus larges et les plus profondes échancrures de la côte, c'est-à-dire les golfes et les baies, la question est l'objet de controverses. D'après beaucoup d'auteurs, la mer territoriale ne comprendrait pas les golfes et les baies dont l'ouverture sur la mer n'atteint pas dix ou douze milles (pour quelques-uns, notamment Ortolan, la double portée du canon en partant des deux rives). Ces portions de la mer feraient ainsi partie du domaine public de l'Etat riverain au même titre que les ports, rades et havres. L'Institut de droit international, dans sa session de Paris, a adopté cette opinion (1).

D'autres auteurs, parmi lesquels Lawrence, Fiore, Hall, Pradier-Fodéré, comprennent les golfes et les baies dans les eaux territoriales. Pour combattre ce système (2), on invoque le procédé que l'on emploie pour mesurer la mer territoriale : on ne fait commencer celle-ci en face des échancrures de la côte qui ne dépassent pas dix ou douze milles d'ouverture qu'à partir d'une ligne imaginaire tirée en travers de ces échancrures ; donc, dit-on, implicitement les golfes

(1) V. Ann. de l'Inst., t. XII, p. 324.

(2) V. pour toute cette question. Rev. Génér. de droit intern., t. V, p. 264 et suiv.

et les baies ne font point partie de la mer territoriale. A cela, on peut répondre en tirant un argument *a contrario* de l'article 538 du Code civil : celui-ci ne comprend ni les golfes, ni les baies dans le domaine public ; c'est qu'il n'a pas voulu donner à l'Etat un droit de propriété sur eux. C'est qu'en effet ces échancrures, dont l'ouverture atteint jusqu'à douze milles, sont quelquefois de véritables petites mers. Un droit de propriété sur elle serait abusif. Non seulement l'Etat exercerait sur elles ce droit, mais encore il aurait un droit de souveraineté sur la partie de la mer comprise entre l'ouverture de ces grandes baies et une ligne imaginaire tirée à une certaine distance en mer. C'est inadmissible. D'ailleurs de quelle utilité serait ce droit de propriété pour l'Etat riverain ; un simple droit de souveraineté est amplement suffisant. Par conséquent, il vaut mieux ranger les golfes et les baies dans la mer territoriale et non dans le domaine public.

Quant à ceux qui ont une très grande étendue comme le golfe de Gascogne ou du Lion, ils ne font point partie de la mer territoriale et sont assimilés à la haute mer. Mais quelle doit être exactement leur étendue pour cela ? Ainsi que nous le verrons plus loin, le droit qu'exerce l'Etat riverain sur la mer territoriale s'explique par un intérêt de défense et de protection. Pour que les golfes soient soumis à ce droit, il faut donc que l'Etat puisse exercer sur toute leur étendue une puissance effective. Aussi décide-t-on

que les golfes et baies dont l'ouverture dépasse une double portée de canon ne font pas partie des eaux territoriales. Plusieurs législations nationales et plusieurs conventions ont admis que les golfes dont l'ouverture dépasse dix milles ne sont plus soumis à la souveraineté de l'Etat riverain (1). L'Institut de droit international, en 1894, a fixé l'ouverture à douze milles (2) ; mais il fait toutefois une restriction pour les baies de plus de douze milles qu'un usage continu et séculaire comprend dans la mer territoriale des Etats riverains, comme les fiords de Norvège, les firths d'Ecosse, la baie de Cancale qui a pourtant dix-sept milles, etc.

Mais ne doivent point faire partie des eaux territoriales une série de grands golfes comme les *King's Chambers*, la mer d'Irlande, le canal de Bristol, le canal de Saint-Georges, la baie de Conception à Terre-Neuve et même la baie d'Hudson et le golfe du Mexique, sur lesquels, soit l'Angleterre, soit les Etats-Unis prétendent avoir un droit de souveraineté. Remarquons que si ces golfes de très grande dimension sont soumis au régime de la liberté de la haute-mer, ils n'en sont pas moins soumis à la puissance

(1) V. le traité de pêche du 31 août 1839 entre la France et l'Angleterre, la loi française du 1^{er} mai 1888, la Convention de la Haye pour la pêche entre les états riverains de la mer du Nord du 6 mai 1882, art. 2.

(2) V. Ann. de l'Inst., t. XIII, p. 324

des Etats riverains dans les limites des eaux territoriales; c'est qu'en effet celles-ci, dans ce cas, au lieu de commencer à partir d'une ligne imaginaire tracée en travers de ces golfes, commencent à partir du rivage même.

Il nous faut dire maintenant quelques mots à propos des mers intérieures et des canaux maritimes. La question n'offre aucun intérêt pour notre sujet lorsque la mer intérieure est complètement enclavée dans le territoire d'un seul Etat : elle appartient à cet Etat. Si plusieurs Etats sont à la fois riverains de cette mer, feront partie de la mer territoriale les eaux qui bordent le territoire de chacun de ces Etats : la partie centrale sera mer libre. La mer Caspienne qui borde à la fois le territoire de la Russie et de la Perse est pourtant placée sous la seule souveraineté de la Russie (*Traité de Toukmantschaï*, 1828). D'après certains auteurs, les Etats riverains de ces mers fermées devraient s'en partager la propriété : la question de la mer territoriale ne se poserait pas alors.

Si la mer intérieure communique avec la mer libre par un passage étroit et si un seul Etat est riverain de cette mer et des deux côtés du passage, la mer intérieure est soumise à la souveraineté de cet Etat riverain. Il en est ainsi de la mer d'Azov et également de la mer intérieure du Japon. Pour cette dernière, la question de sa situation juridique s'est posée en 1892, à la suite d'une collision entre le navire de guerre japonais, « Chishima » et le bâtiment de

commerce anglais, le « Ravenna ». Un procès s'ensuivit devant les juridictions consulaires anglaises. Le Gouvernement japonais opposa l'exception d'incompétence basée sur ce que la collision s'était produite dans la mer intérieure du Japon. Celle-ci a bien le caractère d'une « inland sea », car elle est entourée de toutes parts par le territoire japonais et communique avec la haute mer par quatre ouvertures dont la plus large n'atteint pas six milles et dont les rives sont toutes sous la domination du Japon. Elle fait donc partie des eaux territoriales de cet Etat (1).

Si plusieurs Etats sont riverains, il faut distinguer deux hypothèses :

1°. La communication avec la mer se fait par un espace resserré : L'Etat propriétaire des deux rives du détroit a la souveraineté de cette mer qui fait partie de sa mer territoriale. D'après ces règles, la mer Noire devrait être placée sous la souveraineté de la Turquie. Il en fut ainsi jusqu'au traité de Koutchouck-Kaïnardji, en 1774. Mais aujourd'hui la mer Noire est soumise à un régime spécial. Le traité de Paris du 30 mars 1856 en fit une mer ouverte aux navires de commerce de tous les pays, mais l'interdit aux navires de guerre, sauf admission en faveur de la Russie et de la Turquie de bâtiments

(1) V. à ce sujet *Rev. Génér. de droit internat. public*, t. 1^{er}, p. 179.

légers destinés à la police des côtes. Par le traité du 13 mars 1871, ces deux Etats obtenaient le droit d'y entretenir chacun une marine militaire. Cette situation fut confirmée par le traité de Berlin du 13 juillet 1878.

La mer Baltique a toujours été considérée comme une mer ouverte, malgré les prétentions que la Russie, le Danemark et la Suède montrèrent quelquefois. Au mois d'août 1905, au moment où les rapports entre l'Angleterre et l'Allemagne étaient assez tendus, le Gouvernement anglais fit effectuer, malgré une vive campagne de la presse allemande, des manœuvres dans la mer Baltique par toute son escadre du Nord, voulant montrer par là qu'elle n'oubliait pas que la mer Baltique n'était pas une mer fermée.

La mer de Behring, jusqu'en 1867, avait été considérée, malgré les protestations de la Russie, comme une mer librement ouverte. Après la cession de l'Alaska par la Russie aux Etats-Unis, ceux-ci prétendirent que la mer de Behring faisait partie tout entière de leurs eaux territoriales, et cela, pour réserver la pêche des phoques à leurs nationaux. L'Angleterre combattit cette prétention. En 1893, il intervint un arbitrage entre ces deux nations, à la suite duquel il fut décidé que la mer de Behring était une mer absolument libre ;

2° La communication avec la mer se fait par un passage qui a plus de douze milles de largeur. La portion centrale de la mer intérieure est libre ; autour

d'elle s'étendront les eaux territoriales de chacun des Etats riverains.

Envisageons maintenant la situation des détroits.

Si les deux rives appartiennent à un même Etat et si le détroit n'a pas plus de douze milles de large, le détroit fera évidemment partie de la mer territoriale de cet Etat, par exemple le détroit de Kertch qui conduit à la mer d'Azov. Il devrait aussi en être ainsi du Bosphore et des Dardanelles, mais ces détroits, à cause de leur importance et de leur situation spéciales, sont soumis à un régime particulier déterminé par une série de traités en 1841, 1856, 1871 et 1878. Ces détroits sont fermés à tous les navires de guerre, sauf autorisation du sultan ; le passage des navires marchands est libre.

Cette réglementation empêche la Russie de faire passer sa flotte de la mer Noire dans la Méditerranée. Pour éviter cet inconvénient, elle a un certain nombre de grands paquebots, facilement transformables en croiseurs, qui, sous un pavillon de commerce, peuvent franchir les détroits. En 1904, la Russie s'est servie de ce moyen. Deux de ces croiseurs volontaires, le « Pétersbourg » et le « Smolensk », passèrent les Dardanelles au mois de juillet en qualité de navires marchands. Ils franchirent également le canal de Suez sous pavillon commercial, mais dans la mer Rouge ils se transformèrent en croiseurs et coururent sus aux navires marchands. Ils capturèrent bientôt un vaisseau anglais, le « Malacca », portant, selon

le Gouvernement anglais, des munitions à sa flotte d'Extrême-Orient, et un navire allemand, le « Prinz Heinrich », porteur de correspondance à destination du Japon. Cette saisie provoqua une grande émotion en Allemagne et surtout en Angleterre, où la presse alla jusqu'à considérer les croiseurs volontaires russes comme des pirates. C'était excessif ; mais le Gouvernement anglais posa à la Russie le dilemme suivant : ou bien le « Pétersbourg » et le « Smolensk » étaient des navires de guerre, et alors ils n'auraient pas dû franchir les détroits, ou bien ils étaient des navires de commerce et alors ils n'avaient ni le droit de capture, ni le droit de visite. Le Gouvernement russe se montra très modéré ; il donna l'ordre à ses croiseurs de relâcher le « Malacca » et de ne plus exercer le droit de visite dans la mer Rouge. De plus, il promit à la Turquie de ne plus faire passer par les détroits des navires de guerre et que si des navires de commerce les franchissaient, ils ne seraient jamais plus transformés en navires de guerre. (*V. Rev. politique et parlementaire*, an. 1904, p. 427.)

Si les deux rives du détroit sont très écartées, la mer territoriale de l'Etat riverain s'étendra de chaque côté ; le milieu du détroit sera assimilé à la mer libre. Si les rives appartiennent à des Etats différents, la mer territoriale comprendra pour chacun de ces Etats les eaux qui bordent leurs rivages respectifs (1). Si le

(1) Le Sund et les deux Belts sont libres.

détroit est d'une étroitesse telle que ces différentes mers territoriales se confondent, chaque Etat verra son droit sur sa propre mer territoriale limité à la ligne médiane du détroit (1). Faisons remarquer toutefois, en ce qui concerne les détroits, même ceux dont les rives appartiennent à un seul Etat, que ceux qui, par leur position, servent de communication entre des mers fréquentées, doivent être libres et que le ou les Etats riverains ne doivent point empêcher les navires de guerre étrangers, même belligérants, d'y passer. Bien entendu, ceux-ci sont tenus au respect de la neutralité dans les limites des eaux territoriales neutres.

D'une manière générale, l'Institut de droit international applique aux détroits, dont l'écart n'excède pas douze milles, toutes les règles applicables à la mer territoriale, sauf les distinctions et modifications ci-après :

1° Les détroits dont les côtes appartiennent à des Etats différents font partie de la mer territoriale des Etats riverains qui y exercent leur souveraineté jusqu'à une ligne tirée à mi-chemin entre eux ;

2° Les détroits, dont les côtes appartiennent au même Etat et qui sont indispensables aux communications maritimes entre deux ou plusieurs Etats autres que l'Etat riverain, font partie de la mer territo-

(1) Projet de règlement sur la mer territoriale. Inst. de droit intern., Paris 1894.

riale du riverain quel que soit le rapprochement des côtes (1).

Quant aux canaux unissant deux mers, la plupart étant creusés à travers le territoire d'un seul Etat et construits dans un intérêt purement national, ils font partie du domaine public de l'Etat, par exemple le canal de Kiel. Ceux qui ont été creusés dans un intérêt international sont soumis à un régime spécial. Le canal de Suez, construit sur le territoire même de l'Egypte, fait partie des eaux territoriales de cet Etat, mais on comprend qu'étant donné son but et son importance, ce canal ait été l'objet d'une réglementation spéciale. Les nécessités de la liberté de la navigation et du commerce dans ce passage entre deux mers très fréquentées, le désir de voir ce canal échapper aux dangers de la guerre, attirèrent de bonne heure l'attention de l'Europe. Déjà dans le firman du 22 février 1866 il était dit que le canal serait neutre. En 1879, l'Institut de droit international émettait le vœu que cette neutralité fût bientôt réalisée. Les événements de 1882 en Egypte firent sentir davantage la nécessité d'une protection internationale. Une conférence qui s'ouvrit à Paris, le 30 mars 1885, n'aboutit pas à cause des résistances de l'Angleterre. Enfin, à la suite de pénibles négociations, un accord fut signé à Constantinople, le 29 octobre 1888. Cet acte n'a pas neutralisé le canal de Suez, mais l'a

(1) V. Ann. de l'Inst., t. XIII.

soumis à un régime spécial qui a pour but de le mettre à l'abri des dégradations et d'une fermeture possibles. Voici ce régime : 1° Le canal est ouvert en tout temps aux navires de tous les États ; 2° Il ne peut être mis en état de blocus ; 3° Aucun acte d'hostilité ne peut être accompli ni dans ses ports d'accès, ni dans un rayon de trois milles, même si la Turquie est l'un des belligérants ; 4° Les navires de guerre des belligérants doivent passer le plus vite possible et, sauf le cas de relâche forcée, ne peuvent séjourner à Port-Saïd ou dans la rade de Suez, plus de vingt-quatre heures. La question des hostilités dans le canal ou à ses abords s'est posée à plusieurs reprises, au cours de la guerre entre la Russie et le Japon. Il en fut de même en 1898 (1).

Enfin le canal de Panama qui n'est pas encore percé a fait déjà l'objet de deux conventions entre les États-Unis et l'Angleterre en 1850 et en 1900. La deuxième ôte à l'Angleterre le droit de contrôle que la première lui reconnaissait et applique au futur canal les règles établies en 1888 pour le canal de Suez.

Le canal de Corinthe est situé entièrement en territoire grec ; il fait donc partie des eaux territoriales helléniques (2).

(1) V. plus loin.

(2) Pour la question des canaux, V. Bonfils, Manuel de droit intern. public, page 279 et suiv. et Despagnet, id, p. 457 et suivantes.

Les embouchures des fleuves sont considérées comme faisant partie des eaux territoriales. L'Institut de droit international a demandé qu'elles fussent assimilées aux fleuves eux-mêmes (1).

La distinction que l'on fait entre les ports, havres et rades et la mer territoriale proprement dite, est très bien marquée par la doctrine allemande qui appelle « eaux territoriales » les ports, havres et rades, c'est-à-dire ce qui constitue le domaine public maritime et « eaux côtières » ce que nous entendons par mer territoriale. En Angleterre, la même distinction est faite. Le Territorial Waters Act de 1878 appelle les eaux côtières des auteurs allemands « mer territoriale » (2). En France, tous les auteurs se servent de l'expression mer ou eaux territoriales, sauf Godey qui emploie celle de « mer côtière ». Bonfils a proposé d'appeler la mer territoriale, étant donné l'anomalie de ce terme, « mer littorale ou juridictionnelle », appellation qui nous paraît être la plus exacte, car elle exprime mieux que toutes les autres la situation juridique de cette partie de la mer. Quoi qu'il en soit, l'usage ne l'ayant pas consacré, nous emploierons de préférence les expressions « mer ou eaux territoriales ».

Nous ne reviendrons pas sur l'importance de cette

(1) V. Ann. de l'Institut, t. XIII, p. 294.

(2) V. G. de Lapradelle, Rev. gén. de droit intern., t. V, p. 264 et suiv.

distinction entre le domaine public et les eaux territoriales. L'une est placée sous le droit de propriété de l'Etat, les autres sont soumises à un droit de souveraineté dont nous déterminerons tout à l'heure la nature.

CHAPITRE III

L'ÉTENDUE DES EAUX TERRITORIALES ET LEURS LIMITES

Maintenant que nous connaissons la composition des eaux territoriales, nous allons rechercher quelle est leur étendue et les procédés employés pour calculer leurs limites ?

Ne négligeons pas d'indiquer l'importance de cette question pour notre sujet. En temps de paix, il y a intérêt à connaître les limites précises de la mer territoriale pour savoir exactement jusqu'à quel point de la mer l'Etat riverain peut exercer les droits qui lui sont accordés sur cette mer ; mais en temps de guerre, la connaissance de ces limites offrent un intérêt encore plus considérable : il importe que belligérants et neutres sachent exactement où commencent et où finissent leurs droits et leurs devoirs. Malheureusement, pour la fixation de l'étendue des eaux territoriales, nous constatons de grandes divergences parmi les auteurs et beaucoup de différences dans les législations nationales : pas plus la théorie que la prati-

que ne sont d'accord sur cette question qui fait encore l'objet de controverses.

Les plus anciens auteurs ont eu, à ce sujet, les opinions les plus fantaisistes. En voici quelques-unes (1). Fra Paolo Sarpì reconnaît aux Etats toute la partie de la mer dont ils ont besoin, quand même cet espace s'étendrait jusqu'à cent milles. Loccenius fixait la limite de la mer territoriale à deux journées de route du rivage. Casarégis et Franchi l'avaient fixé à cent milles du rivage. Bodin à soixante milles.

En réalité, on ne peut trouver la solution de la question qu'à l'aide d'un principe et c'est celui-là même d'où découle l'existence de la mer territoriale. Celle-ci repose, nous l'avons vu, sur l'intérêt qu'ont les Etats riverains à surveiller la partie de la mer qui baigne leurs côtes : leur puissance, par conséquent, doit aller jusqu'au point où ils peuvent encore craindre des dangers, mais elle ne doit pas s'étendre au-delà. La mer territoriale doit prendre fin là où finit la puissance effective de l'Etat riverain. « Le droit s'étend pour l'Etat, dit Godèy, jusqu'au point où son existence se justifie et s'arrête là où cesse la crainte d'un danger sérieux, l'utilité pratique et la possibilité de faire sentir l'action défensive. » (2).

Tout le monde est à peu près d'accord aujourd'hui pour admettre ce principe que la mer territoriale doit

(1) V. Bonfils, *Manuel de droit intern. public*.

(2) V. *Rev. gén. de droit intern. public*, t. III, p. 224.

comprendre tout l'espace de mer qu'on peut défendre de la terre : c'est pourquoi on la borne souvent à la plus forte portée d'un canon qui serait placé sur la côte. Dès le XVIII^e siècle, Bynkershoeck donnait cette règle : « Quare omnino videtur rectius eo potestatem terræ extendi quousque tormenta exploduntur; eatenus quippe cum imperare tum possidere videmur ; generaliter dicendum est : potestatem terræ finiri ubi finitur armorum ris ». A cette limite marquée par la portée extrême du canon, les projectiles lancés de la haute mer ne peuvent pas venir jusqu'à terre et, d'autre part, les batteries placées sur les côtes ne peuvent plus intervenir. « Cet espace, dit Casanova, est seul soumis au pouvoir de l'Etat de la rive ; là seulement il peut faire respecter et exécuter ses lois, punir les contrevenants et éloigner ceux qu'il ne lui plaît pas d'admettre. Dans cet espace, la présence des navires étrangers peut menacer sa paix ; au-delà, elle est indifférente pour lui et ne peut lui causer aucune inquiétude, parce qu'au-delà le canon ne peut causer aucun dommage. »

La plupart des publicistes modernes ont accepté cette règle que les eaux ne peuvent devenir territoriales que lorsqu'elles sont susceptibles d'être défendues par l'Etat riverain, notamment Vattel, Merlin, Azuni, Gessner, Lawrence, Hautefeuille, Perels, Heffter, Ortolan, etc.

Cette règle a été adoptée par quelques conventions internationales du XVIII^e siècle, notamment par le

traité de 1786 entre la France et l'Angleterre. Cette fixation de la limite de la mer territoriale par la plus grande portée de canon est très critiquable, malgré qu'elle soit logique. Elle offre un inconvénient, celui d'être arbitraire, puisqu'elle varie avec les progrès de l'artillerie : à mesure que la portée des pièces de canon s'étend, les limites de la mer territoriale s'étendent aussi. Au commencement du XIX^e siècle la portée du canon était de trois milles, puis elle fut de six milles et enfin aujourd'hui il y a des canons qui portent jusqu'à onze milles. Il est impossible d'admettre que la mer territoriale soit ainsi perpétuellement changeante et que la souveraineté des Etats varie de cette façon ; de plus, la portée de l'artillerie n'est pas la même dans tous les pays ; dans un même pays elle varie constamment. Aussi a-t-on proposé d'assigner aux eaux territoriales une limite fixe et immuable. Calvo et plusieurs autres auteurs déclarent que la limite de trois milles marins, c'est-à-dire 5.556 mètres, doit être considérée comme une règle désormais établie et qu'en l'absence de texte, c'est elle qui doit être appliquée. Il vaudrait mieux, semble-t-il, que cette limite, en l'absence de conventions spéciales, soit celle de la plus grande portée de canon au moment où l'on se trouve (1).

En pratique, les législations de beaucoup d'Etats

(1) V. Ann. de l'Inst. de droit intern., t. XIII, p. 292.

et la plupart des conventions internationales ont donné à la mer territoriale une étendue de trois milles marins ou d'une lieue marine : ainsi la loi du 1^{er} mars 1888 sur la pêche sur les côtes de France et d'Algérie, le Territorial Waters jurisdiction Act de 1878, le règlement russe des prises de 1869 et de 1895, la déclaration de neutralité du Japon en 1870, lors de la guerre franco-allemande, la convention entre l'Angleterre et la France du 11 novembre 1896, la convention du 6 mai 1882 conclue à la Haye et relative à la pêche dans la mer du Nord, la déclaration de Constantinople du 28 octobre 1888, relative à la neutralisation du canal de Suez et ses abords, etc.

Mais, comme nous le faisons remarquer tout à l'heure, cette limite de la mer territoriale à trois milles est devenue insuffisante depuis l'emploi des gros canons à longue portée. Aussi, dès 1864, un homme d'Etat américain proposait de fixer, par une entente internationale, la limite des eaux territoriales à cinq milles (9.620 mètres) et même de défendre aux navires de guerre de faire feu à moins de huit milles de distance. Un certain nombre d'Etats, soit à l'aide de leurs législations nationales, soit à l'aide de traités, ont adopté d'autres limites que celles de trois milles; ainsi la mer territoriale de l'Espagne mesure six lieues (1). D'autres Etats acceptent bien la limite des

(1) V. aussi la loi belge du 7 juin 1832. Traité anglo-américain du 28 oct. 1818.

trois milles en principe, mais l'étendent dans un intérêt fiscal, notamment pour la perception de leurs droits de douane, ou bien en vue de la protection de la pêche côtière. C'est ce qui a lieu en France. La loi du 4 germinal an II a fixé un rayon de deux myriamètres à partir du rivage. L'Angleterre fait surveiller ses eaux par ses croiseurs jusqu'à douze milles, c'est-à-dire 22 kilomètres.

L'Institut de droit international s'est plusieurs fois occupé de la mer territoriale, souhaitant, devant de semblables différences dans les législations nationales des Etats et les conventions internationales, de voir adopter par tous les Etats une limite uniforme. Dans sa session de Paris, en 1894, il vota la résolution suivante : « La mer territoriale s'étend à six milles marins (60 au degré de latitude) de la laisse de la basse marée sur toute l'étendue des côtes » (1). Il a jugé cette limite suffisante en temps de paix, mais en temps de guerre, il a pensé qu'un Etat pouvait avoir intérêt à élargir la zone de sa mer territoriale, notamment afin d'interdire les actes d'hostilité à une distance convenable en mer. Aussi l'Institut a-t-il ajouté à sa première résolution celle que voici : « En cas de guerre, l'Etat riverain neutre a le droit de fixer, par la déclaration de neutralité, ou par notification spéciale, sa zone neutre au-delà de six milles

(1) Un des membres de l'Institut, M de Martens, avait proposé dix milles.

jusqu'à la portée du canon des côtes. » Ces dispositions nous paraissent très sages. Il est logique, en effet, d'établir une différence entre l'étendue de la mer territoriale en temps de paix et son étendue en temps de guerre (1). Si en temps de paix une distance fixe de six milles est suffisante à l'Etat riverain pour surveiller l'approche de ses côtes, il n'en est pas de même en temps de guerre. La portée de l'artillerie étant très grande aujourd'hui, en même temps que très variable, il est nécessaire que la neutralité du riverain soit protégée à une distance au moins aussi étendue que celle de la portée des canons des belligérants et il est très légitime que l'appréciation de cette distance soit laissée à chaque Etat neutre qui doit avoir le droit, afin de faire respecter la vie et les biens de ses nationaux, d'empêcher un combat, même s'il avait lieu à sept ou huit milles de ses côtes et qui de plus a le devoir de ne laisser s'accomplir aucun acte d'hostilité à portée de son artillerie.

Le Gouvernement hollandais avait proposé, en 1895, dans une note aux puissances d'entamer des négociations pour fixer d'une manière uniforme les limites de la mer territoriale en prenant pour base les résolutions de l'Institut de droit international. Aucune suite ne fut donnée par les puissances à l'initiative de la Hollande.

Avant de clore cette question de la limite des eaux

(1) V. Kleen, *La Neutralité*, t. II, p. 8 et suiv.

territoriales, mentionnons l'opinion de G. de Rayneval qui proposa, au commencement du XIX^e siècle, comme limite extrême de ces eaux, l'horizon visuel (1). Cette opinion a été reprise de nos jours par M. Godey (2). Afin que l'horizon visuel soit invariable, dit cet auteur en substance, il faudrait s'entendre pour prendre cet horizon visuel d'une hauteur uniforme au-dessus du niveau de la mer. On déterminerait par des expériences la portée moyenne de la vue humaine et on la traduirait en chiffres précis. On pourrait prendre, par exemple, la distance à laquelle un observateur doué d'une vue normale, placé à une certaine hauteur au-dessus de la mer, distinguerait à l'œil nu, d'une façon distincte, tous les détails d'un navire naviguant au large. Il n'y aurait qu'à répéter cette expérience dans des conditions diverses de saison, d'heure, d'atmosphère, de couleur et de grosseur des navires. On calculerait la moyenne des chiffres trouvés et on la traduirait en milles. M. Godey a calculé que la limite de la mer territoriale fixée de cette façon serait égale à six milles, c'est-à-dire qu'il aboutit aux mêmes dimensions que celles qui ont été proposées par l'Institut de droit international. M. Godey fait de plus remarquer qu'en sui-

(1) Institution du droit de la nature et des gens, liv. II, chap. IX § 10.

(2) V. Rev. génér. de droit intern. public. t. III, p. 224. Les limites de la mer territoriale.

vant sa méthode, le principe qui est à la base de la fixation des limites des eaux territoriales, la portée réelle de la puissance défensive de l'Etat, serait très bien respecté ; car, pour protéger le littoral, le moyen que donne la vue est aussi efficace que celui du canon, puisque la portée extrême de la vue humaine limite la puissance effective des canons de la côte ; pour envoyer avec succès un projectile sur un but quelconque, il faut nécessairement percevoir ce but à l'œil nu, d'une manière suffisamment nette.

Ce système serait excellent s'il n'avait pas le défaut d'être trop compliqué. En effet, pour arriver à une moyenne qui serait à peu près exacte, il faudrait se livrer à une série d'expériences, à des époques, dans des climats, dans des saisons, dans des lieux différents. Puisque d'ailleurs, M. Godey arrive avec son système à donner à la mer territoriale une délimitation qui est absolument identique à celle qui a été donnée, avec des procédés beaucoup moins compliqués, par l'Institut de droit international, nous préférons adopter cette dernière, en souhaitant que les puissances maritimes s'accordent entre elles pour adopter cette limite de six milles, en temps de paix, avec faculté pour elle de l'augmenter, en temps de guerre.

A partir de quel point précis commencent les eaux territoriales ?

Ortolan (1) et quelques autres auteurs disent que

(1) V. op. cit, t. I^{er}, p. 158.

la mer territoriale ne commence que du point où il y a véritablement mer navigable. Ce système n'a pas été adopté : en général, on fait partir les eaux territoriales de la côte. L'opinion la plus répandue est qu'elles commencent au point du rivage que la mer basse laisse à découvert. C'est le système adopté en France ; l'article premier de la loi du 1^{er} mars 1888 s'exprime en ces termes : « La pêche est interdite aux bateaux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algérie, en deçà d'une limite qui est fixée à trois milles marins *au large de la laisse de la basse mer.* » (1) Beaucoup d'auteurs sont dans ce sens, Wheaton, Travers Twiss, Phillimore, etc.

D'après une autre opinion, la mer territoriale ayant pour base le droit de souveraineté de l'Etat riverain sur la partie de la mer proche de ses côtes, il faudrait prendre pour point de départ la partie du rivage que le plus haut flot ne touche jamais, parce que c'est seulement à cet endroit que l'Etat peut établir son artillerie d'une manière sûre et exercer, par conséquent, une puissance effective (2). C'était le système adopté par l'ordonnance de 1681 sur la marine.

(1) V. aussi la Convention entre la France et l'Angleterre sur la pêche, du 2 août 1839, le Territorial Waters Act, la Convention de la Haye du 6 mai 1882.

(2) V. Perels, Stoerk, Jacobsen. etc.

L'Institut de droit international, dans sa session de Paris, a adopté le système de la loi de 1888 : « La mer territoriale s'étend à six milles marins (60 au degré de latitude) *de la laisse de basse marée* sur toute l'étendue des côtes. » Un des membres de l'Institut de droit international avait demandé à ce qu'on déterminât plus exactement les marées qui serviraient à fixer l'étendue de la mer territoriale, le fait de tenir compte ou des marées ordinaires ou des marées extraordinaires pouvant amener des différences assez considérables dans l'étendue de cette mer. Il fut entendu que l'on ne tiendrait compte que des marées ordinaires.

Mais les côtes sont sinueuses : elles offrent tantôt des avancements sur la mer, tantôt, au contraire, des anfractuosités ; on ne peut pas faire partir les eaux territoriales du fond de chacune des dépressions qu'elles présentent. Aussi ne fait-on commencer la mer territoriale en face de rades, baies et golfes qu'à partir d'une ligne imaginaire tirée dans la mer d'une extrémité à l'autre de leurs ouvertures. La longueur de six milles que l'on donne à la mer territoriale commence à partir de cette ligne imaginaire (1).

Pour que la mer territoriale soit mesurée de cette façon, l'usage est que l'ouverture des golfes et baies ne dépasse pas dix ou douze milles ; dans le cas con-

(1) V. l'art. 2 de la Convention de la Haye du 6 mai 1882 entre les Etats riverains de la mer du Nord.

traire elle suit toutes les sinuosités de la côte (1). Nous avons vu que l'on ne pouvait pas admettre les trop grandes étendues d'eau contenues dans les anfractuosités de la côte dans le domaine public de l'Etat riverain ; pour l'éviter, il faudrait décider qu'en face des golfes et des baies dont l'ouverture dépasse seulement six milles, la mer territoriale commence à partir de la côte ; de cette façon il n'y aurait que les ports et rades de petites dimensions qui feraient partie du domaine public maritime ; le reste serait compris dans les eaux territoriales. En somme, celles-ci commencent à partir du rivage en face d'une côte droite et à partir d'une ligne imaginaire joignant les promontoires en face d'une côte découpée par des golfes de petite ouverture.

(1) V. Ann. de l'Inst. de droit intern. Session de Paris, t. XIII, p. 324.

CHAPITRE IV

NATURE DU DROIT DE L'ÉTAT SUR SES EAUX TERRITORIALES

Nous avons vu jusqu'ici que la proximité de la mer exposant l'Etat riverain à des dangers contre lesquels il doit pouvoir se défendre, la coutume universelle lui avait reconnu un certain droit sur les eaux proches de ses rivages.

Examinons maintenant quelle est la nature de ce droit ?

Un certain nombre de publicistes reconnaissent à l'Etat un véritable droit de propriété sur ses eaux territoriales, notamment Valin, Vattel, Hautefeuille, Fiore, de Martens, Klüber, Holl, Pradier-Fodéré, Phillimore. Cette opinion s'explique surtout par le désir d'attribuer à l'Etat riverain le monopole de la pêche et de le justifier ; mais elle est aujourd'hui presque unanimement repoussée. La mer territoriale, en effet, n'est pas plus susceptible d'appropriation.

tion individuelle que la haute mer, et pour les mêmes raisons (1).

Aussi beaucoup d'auteurs, parmi lesquels Bodin, Loëcenius, Grotius, Bynkershoeck, Bluntschli, Pérels, Imbert-Latour déclarent que la mer territoriale est seulement placée sous la souveraineté de l'Etat riverain.

Enfin, une troisième catégorie d'auteurs, trouvant même ce terme de souveraineté trop fort, accordent simplement à l'Etat un droit vague d'empire, de législation, de surveillance et de juridiction. (Voir de Bar, Stoerk, Calvo, Ortolan.)

M. Geouffre de Lapradelle a émis une théorie originale sur la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale (2). Il ne reconnaît à l'Etat riverain ni le droit de souveraineté ni le droit de propriété ; il voudrait que la mer territoriale soit assimilée à la mer libre, que, comme elle, elle soit le patrimoine de l'humanité et placée sous la souveraineté de la communauté des Etats. Il ne reconnaît à l'Etat riverain que le droit d'imposer à celle-ci des « restrictions basées sur les nécessités de sa protection personnelle ». Il posséderait ainsi un ensemble de servitudes côtières sur la mer libre dont le but serait de sauvegarder ses propres intérêts : il aurait, par exemple, le droit de

(1) V. G. de Lapradelle, *ev. génér. de droit intern. publ.*, t. V, p. 263 et suiv.

(2) V. *Rev. génér. de droit intern. publ.*, t. V, p. 263 et suiv.

soumettre les navires passant à proximité de ses côtes à sa législation douanière, de prendre à leur égard des mesures sanitaires, d'interdire les actes d'hostilité auprès de ses côtes... etc.

Ce système entraîne au point de vue de la fixation de l'étendue des eaux territoriales des conséquences originales. Ce n'est pas la portée du canon qui déterminera la largeur de la mer territoriale, ou bien encore une limite quelconque arbitrairement fixée. Les droits de l'Etat riverain, dit-il, étant des droits de servitude, fondé sur la nécessité, c'est celle-ci qui servira de mesure à ces droits dont elle est le principe. Les différents droits de l'Etat s'exerceraient alors, d'après ce système, à des distances variables, suivant leur nature : il n'y aurait pas une mer territoriale à limites invariables, mais toute une série de zones distinctes qui fractionneraient les eaux territoriales, zone douanière, zone militaire, zone de pêche, et qui correspondraient à autant de servitudes dont l'Etat riverain serait le titulaire. Et M. de Lapradelle fait remarquer qu'en pratique cette sorte de limitation est très usitée (voir *supra*). « Tandis que la doctrine, dit-il, considère la mer territoriale comme une dans ses limites, puisqu'elle est une dans sa nature, une sous la souveraineté du riverain, la pratique n'éprouve aucun scrupule à substituer à cette frontière unique des frontières multiples. » Et en vérité, le droit de justice ne dépasse pas les ports, en France ; le droit de pêche va jusqu'à trois milles,

le droit de douane jusqu'à deux myriamètres. En Angleterre, il en est de même. Les droits de pêche et de juridiction s'étendent jusqu'à trois milles et le droit de surveillance douanière à douze milles.

Un point nous intéresse tout particulièrement dans cette théorie originale. Ne nous occupant des eaux territoriales qu'au point de vue des usages que les belligérants peuvent en faire, il nous intéresse de savoir quelle limite M. de Lapradelle assigne, dans son système, au droit de l'Etat riverain de faire respecter sa neutralité, en un mot, de connaître l'étendue qu'il fixe à la zone militaire ?

D'après lui, il faut en revenir sur ce point à la traditionnelle mesure par la portée de l'artillerie, car s'il est injuste de déterminer par la portée du canon tous les droits de l'Etat riverain, il est parfaitement légitime de fixer par ce procédé son droit d'écarter les hostilités de ses côtes. Seulement ce n'est pas le canon établi sur le rivage dont la portée mesurera ce droit, mais le canon des belligérants, puisque c'est lui seul qui est dangereux pour l'Etat riverain. La distance de la zone de neutralité se comptera dès lors, non plus du plus haut flot, point où l'artillerie peut se mettre en batterie, mais de la basse mer, parce que c'est jusqu'à ce point du territoire neutre que les projectiles partis du large peuvent arriver. Par prudence, il ne faudra pas tenir uniquement compte de la portée réelle du tir, mais aussi de l'écart qui est susceptible de se produire pendant le combat par

suite d'un pointage défectueux. Une distance d'une lieue marine, c'est-à-dire 5.556 mètres lui paraît suffisante pour la protection du rivage de l'Etat côtier.

A la session de Paris (1894) de l'Institut de droit international, MM. de Bar et Lammasch auraient voulu que les droits de l'Etat riverain fussent énumérés limitativement. M. Desjardins combattit cette opinion en invoquant l'impossibilité d'une énumération des attributions de l'Etat. L'Institut repoussa à une forte majorité le droit de propriété de l'Etat sur les eaux territoriales et se rallia à la formule suivante : « L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone de la mer qui le baigne, sauf le droit de passage inoffensif. Cette zone porte le nom de mer territoriale. »

Comme on le voit, l'Institut a adopté une formule vague, n'accordant même pas à l'Etat le droit absolu de souveraineté, mais un droit de souveraineté. Quelle que soit l'opinion que l'on adopte sur la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale, la coutume universelle lui reconnaît un certain nombre de droits dont voici les principaux.

Tout d'abord le droit de police qui comprend :

a) L'exercice de la police sanitaire, c'est-à-dire le droit d'établir des quarantaines, de vérifier les patentes de santé, de percevoir certaines taxes pour la visite des navires, leur séjour dans les lazarets, etc..

b) L'exercice de la police de la sûreté, c'est-à-dire le droit d'interdire l'entrée ou le séjour des navires

de guerre dans les eaux territoriales et de prendre toutes les mesures qui conviennent à la sûreté de l'Etat.

c) La police de la navigation, c'est-à-dire le droit de réglementer ce qui concerne les câbles sous-marins, les bouées, les phares, les signaux maritimes, etc.

Puis l'Etat côtier a le droit de juridiction civile et criminelle sur les bateaux qui se trouvent dans ses eaux selon les conditions fixées par le droit international. L'Etat a encore le droit de douane avec la faculté de prendre toutes les mesures nécessaires aux intérêts fiscaux de la nation, et enfin le droit de pêche et de cabotage qu'il peut réserver à ses nationaux (1).

(1) V. la loi française du 29 janvier 1881.

DEUXIÈME PARTIE

LES DIVERSES UTILISATIONS DES EAUX TERRITORIALES NEUTRES EN TEMPS DE GUERRE

Section Première

GÉNÉRALITÉS SUR LES DROITS ET LES DEVOIRS DE LA NEUTRALITÉ

Maintenant que nous savons ce qu'est la mer territoriale, son étendue, ses limites, nous allons pouvoir étudier le régime auquel elle est soumise en temps de guerre. Mais avant de passer en revue une à une chacune des utilisations dont elle est susceptible, nous croyons utile de résumer en quelques pages les principes qui dominent la neutralité, les devoirs des Etats neutres, ceux de leurs sujets et la sanction de ces devoirs. Notre étude sera de cette façon plus claire ; notre tâche sera d'appliquer à la partie spéciale de la mer que nous avons en vue les quelques idées générales qui vont suivre. Lorsqu'une guerre éclate entre deux ou plusieurs Etats et que les autres restent en paix et continuent leurs ancien-

nes relations avec eux, ces Etats sont dits « neutres ». La neutralité, dit Heffter, est la continuation impartiale de l'état pacifique d'une puissance envers chacun des belligérants. Cet état de neutralité entraîne, pour l'Etat qui n'est pas engagé dans les hostilités, un certain nombre de devoirs auxquels il doit obéir afin de ne pas favoriser tel belligérant aux dépens de l'autre et un certain nombre de droits qui lui permettent d'exiger de n'être point mêlé, malgré lui, aux hostilités et de n'en pas subir les conséquences.

La fixation des devoirs de la neutralité ne va pas sans quelques difficultés à cause des intérêts contradictoires des belligérants et des neutres. Les premiers, voulant empêcher toute relation de leur ennemi avec les autres puissances, cherchent à augmenter sans cesse les devoirs des neutres. Ceux-ci, au contraire, ayant intérêt à ce que leurs anciens rapports continuent, sont portés à être indulgents pour les opérations commerciales qui peuvent se faire sur leur territoire. En tout cas, si ses applications sont difficiles, le principe lui-même des devoirs des neutres est simple : l'Etat neutre doit s'abstenir de tout acte d'hostilité directe ou indirecte et observer la plus grande impartialité à l'égard des belligérants, c'est-à-dire n'en favoriser aucun au détriment de l'autre. Donc toutes les fois qu'un Etat ou ses agents commettent une infraction à ce principe, il y a violation de la neutralité et l'Etat peut être rendu responsable. C'est ainsi que les Etats neutres ne doivent

pas fournir une assistance directe aux belligérants en leur donnant ou vendant des armes, munitions, navires de guerre, etc., ni même leur prêter une assistance indirecte en leur permettant d'utiliser leur territoire dans un but hostile, par exemple en les autorisant à enrôler des troupes, à renouveler leur matériel de guerre, etc.

Mais la plupart de ces actes qui constituent des violations de neutralité sont susceptibles d'être commis non seulement par des Etats neutres ou les agents de ces Etats, mais encore par des particuliers, sujets de ces Etats neutres ; dans ce cas, qui devra encourir la responsabilité de ces actes, l'Etat neutre ou ses sujets ?

Remarquons que la neutralité comme la guerre est une relation d'Etat à Etat et non d'individu à individu. Les Etats belligérants ne peuvent avoir de rapports qu'avec les Etats neutres et non point avec leurs sujets qui ne sont point des personnes au point de vue du droit international public. Il suit de là que les Etats neutres, seuls, répondent vis-à-vis des belligérants de l'accomplissement des devoirs de la neutralité. Les droits et devoirs de celle-ci ne concernent les individus qu'au cas où ils agissent comme « représentants, serviteurs ou ayants droit de l'Etat » (1). Dès lors, les actes des particuliers, lors-

(1) V. Kleen. La Neutralité, t. I^{er}.

qu'ils agissent contrairement aux intérêts des belligérants, ne peuvent pas être considérés comme des violations de neutralité. Ils ne peuvent que constituer des infractions à la législation intérieure des Etats dont ces particuliers dépendent. Et voici comment. Lorsqu'une guerre éclate, les Etats neutres ont l'habitude de publier des déclarations de neutralité. Dans ces déclarations, ils énumèrent les devoirs qu'ils entendent observer comme neutres vis-à-vis des belligérants et les droits qu'ils veulent faire respecter ; ils y invitent de plus leurs sujets à ne pas accomplir certains actes qui seraient contraires à la neutralité et prévoient certaines pénalités comme sanction. De sorte que lorsque des particuliers neutres n'observent pas ces prohibitions, ils violent la législation de leur pays. Les individus neutres n'ont pas, en conséquence, des devoirs de neutralité à remplir : ils sont tenus seulement d'obéir à leurs lois nationales (1). Mais alors l'Etat neutre n'est-il pas responsable de

(1) Cette théorie, quoique assez répandue, prête à quelques critiques. Comment dire que les sujets neutres ne doivent pas obéir aux devoirs de la neutralité puisque lorsqu'ils s'engagent dans l'armée d'un des belligérants, ils sont considérés par l'autre non plus comme des neutres mais comme des ennemis, ou bien, lorsqu'ils transportent de la contrebande de guerre, ils s'exposent à voir capturer leurs navires et les marchandises qu'ils transportent. Il en est de même en cas de violation d'un blocus. Il est donc plus exact de dire que les devoirs de la neutralité s'imposent

ces actes contraires à la neutralité commis par leurs ressortissants ? La responsabilité de l'Etat ne doit-elle pas être considérée comme double ; à raison de ses propres actes et à raison des actes de ses sujets ? Doit-il se contenter de s'abstenir de toute violation de neutralité ou bien doit-il encore empêcher ses sujets d'en commettre ?

Les actes accomplis par les individus neutres et lésant les intérêts de l'un des belligérants peuvent se diviser en deux catégories : les uns, peu nombreux, ont un caractère hostile marqué ; les autres, la plupart, sont des actes ayant un caractère purement commercial, c'est-à-dire faits avec le désir de réaliser un gain et non point de venir en aide à tel plutôt qu'à tel autre des belligérants.

Pendant longtemps, il a été admis que l'Etat neutre était simplement tenu de s'opposer à l'accomplissement par ses sujets des actes de la première catégorie ; quant aux actes ayant un caractère de spéculation, il était libre de ne pas les empêcher. Les sujets neutres pouvaient donc se livrer à toutes les

également aux sujets neutres, mais que, comme le dit M. Bonfils, dans son Manuel (p. 789), à raison de la différence existant entre la personnalité purement juridique de l'Etat et la personnalité physique d'un individu, les violations de ces devoirs ont un aspect différent et entraînent des conséquences également différentes. Leur sanction n'est possible par les belligérants, que dans la haute mer, sur leur propre territoire ou sur le territoire de leurs ennemis.

opérations commerciales qui leur semblaient bonnes ; seulement le trafic qu'ils pouvaient engager ainsi avec les belligérants était à leurs risques et périls, c'est-à-dire que si le belligérant lésé par ce trafic rencontrait sur son propre territoire ou en cours de route dans la haute mer des marchandises transportées par un neutre, il avait le droit de les confisquer sans que le Gouvernement du sujet neutre pût intervenir pour le protéger.

Mais depuis quelques années, une nouvelle tendance se manifeste dans la doctrine et dans la pratique, qui a pour but de restreindre de plus en plus la liberté commerciale des neutres et d'augmenter de plus en plus le nombre et l'étendue de leurs devoirs. La coutume maritime, activement poussée par les belligérants qui y sont intéressés, tend à assimiler les actes commerciaux des sujets neutres aux actes d'assistance, et c'est ainsi que depuis le milieu du XIX^e siècle des Etats neutres ont successivement interdit à leurs sujets la construction, l'armement, la vente de navires de guerre destinés aux belligérants, le commerce des armes et des munitions de guerre. Et même dans les guerres récentes, certains Etats neutres sont allés, dans leurs déclarations de neutralité, jusqu'à interdire à leurs sujets la fourniture de charbon et de vivres aux belligérants. Mais il faut se hâter de dire que ces restrictions sont loin d'être imposées par le droit international aux Etats neutres : c'est

encore le principe de la liberté commerciale des neutres qui est en vigueur (1).

A côté de ses devoirs, l'Etat neutre a aussi des droits qui peuvent se résumer dans un droit général de faire respecter son territoire et de donner asile aux belligérants, suivant certaines conditions fixées par le droit international. Si les belligérants ne respectent pas leur territoire, les Etats neutres peuvent recourir à la force et retenir les navires qui auraient utilisé leurs ports ou leurs eaux d'une manière contraire à la neutralité. Si les Etats neutres ne respectent pas les obligations qui leur sont imposées, les belligérants peuvent leur en demander réparation sous forme de dommages-intérêts et, dans le cas où ils n'obtiendraient pas satisfaction, ils peuvent user de représailles. Tels sont les principes généraux de la neutralité que nous allons appliquer maintenant aux eaux territoriales, en passant successivement en revue chacune des utilisations dont elles sont susceptibles.

(1) V. Manuel de droit intern public par Bonfils et Fauchille.

Section II

LES UTILISATIONS PERMISES

CHAPITRE PREMIER

LE PASSAGE DANS LES EAUX TERRITORIALES NEUTRES

En vertu du principe qui les invite à s'abstenir de toute assistance directe et même indirecte aux belligérants, les Etats neutres doivent interdire tout acte d'hostilité sur leur territoire et veiller à ce que les belligérants n'utilisent pas celui-ci dans un but de guerre. C'est pourquoi le droit international leur fait un devoir de ne pas laisser des forces combattantes traverser leur territoire sous peine de perdre leurs droits de puissances neutres. Mais cette règle n'est pas aussi rigoureuse dans la guerre maritime que dans la guerre continentale. Le passage des troupes et du matériel de guerre sur le territoire continental est sévèrement réprimé : les troupes sont désarmées et internées par le neutre jusqu'à la fin de la guerre sans pouvoir y reprendre part ; le matériel belligérant est retenu également en territoire neutre. Il n'en

est pas de même dans les guerres navales ; le passage à travers les eaux territoriales neutres est admis à condition que les navires de guerre belligérants ne s'y livrent pas à des hostilités. Ce passage sur la mer est, en effet, beaucoup moins dangereux pour le neutre que le passage d'une armée sur le territoire ferme. « Une armée, même lorsque la plus stricte discipline y est en vigueur, peut à peine passer dans un pays sans causer les plus grands inconvénients aux habitants ; les routes sont défoncées ; le prix des provisions augmente ; les malades sont logés chez les particuliers et il se répand une inquiétude et une terreur générales, tandis qu'on ne peut ni s'apercevoir, ni se ressentir du passage de deux ou trois navires, même d'une flotte, sur des eaux extérieures. C'est pour cette raison que l'acte de passer innocemment sur des parties d'eau sans y commettre de violences n'est pas considéré comme une violation du territoire appartenant à l'Etat neutre. » (1)

On dit encore, pour excuser le passage dans les eaux neutres, qu'il serait difficile de l'interdire aux vaisseaux des belligérants, alors que ceux-ci sont reçus dans les ports neutres et s'y réfugient contre les dangers qui les menacent (2). Dans le système pré-

(1) Lord Stowell cité par Travers Twiss. Voir Dupuis : *Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 421.

(2) V. Calvo, § 1076.

conisé par M. Lapradelle, l'Etat n'ayant pas de droit de souveraineté sur la mer territoriale, celle-ci est en dehors de ses frontières ; l'Etat ne peut donc pas s'opposer au passage des vaisseaux de guerre belligérants.

Parmi les auteurs qui ne s'opposent pas, en principe, à ce passage, il en est certains qui accordent aux Etats neutres le droit d'interdire exceptionnellement aux navires belligérants la traversée de leur mer territoriale (1). D'autres ne font aucune distinction entre le passage sur la terre ferme et le passage sur la mer territoriale : ils soumettent l'un et l'autre aux mêmes lois (2). « La nécessité de tenir les préparatifs » de guerre éloignés des possessions d'un Etat neutre, dit M. Kleen, est naturellement la même partout où règne sa souveraineté. Il existe, à cet égard, » d'autant moins de raisons valables pour établir une » distinction entre le territoire continental et le territoire maritime que la concession du passage pour » une flotte peut avoir, le cas échéant, la même signification comme aide belliqueuse que le passage » d'une armée. Se servir des eaux neutres pour la » guerre n'est pas plus conforme au principe de la » neutralité que se servir du sol neutre. » Et M. Kleen réfute tous les arguments donnés par les auteurs pour traiter le passage sur mer avec plus d'in-

(1) V. Bluntschli.

(2) V. Kleen, *op. cit.*, p. 507, t. I.

dulgence que le passage sur terre et particulièrement les arguments fournis par Calvo qui déclare, que l'Etat riverain ne pouvant pas « protéger matériellement, au moyen de navires et de forts, toute » l'étendue de ses mers juridictionnelles », le vaisseau belligérant qui passe dans ces eaux ne peut pas être considéré comme violant la neutralité. M. Kleen fait remarquer, avec juste raison, que si l'on permet le passage par mer parce que l'Etat neutre n'est pas assez puissant pour le repousser, il n'y a aucune bonne raison pour interdire le passage par terre lorsque le neutre est trop faible pour résister aux forces belligérantes. Enfin, M. Kleen dit qu'excuser le passage par les eaux neutres, sous prétexte que les navires belligérants n'y font aucun dommage, « c'est » s'attacher à des considérations d'ordre secondaire au lieu de regarder la question principale, car l'interdiction des passages n'est pas fondée principalement sur l'avantage ou le désavantage des neutres, mais sur la neutralité comme ordre international : elle est imposée pour empêcher les abus des territoires neutres dans des buts de guerre et non seulement pour épargner aux Etats pacifiques des maux et des inconvénients ».

Cette solution apparaît évidemment comme conforme aux principes généraux du droit des gens. Néanmoins, la pratique actuelle permet, et nous croyons que c'est avec raison, le passage des bâtiments de guerre sur les eaux territoriales (des corsaires aussi, à condition que les Etats en lutte ne se soient pas engagés

à abolir la course en signant la Déclaration de Paris) pourvu que les navires belligérants ne s'y livrent à aucun acte d'hostilité ni d'offense envers la souveraineté des Etats neutres. C'est qu'en effet, ceux-ci pouvant toujours accorder l'entrée de leurs ports aux navires belligérants, quelquefois même y étant tenus en vertu des lois de l'humanité, on ne comprend pas pourquoi le passage sur les eaux territoriales serait interdit.

Et puis, on peut encore faire observer que le droit de l'Etat sur sa mer territoriale n'est pas aussi fort que celui qu'il possède sur son domaine public ordinaire : le droit qu'il y exerce est simplement destiné à assurer la sécurité de la bande de mer qui longe ses côtes.

Avant de terminer, mentionnons que la question du passage ne se pose pas en ce qui concerne les navires de commerce des belligérants et les navires hôpitaux, les malades et blessés, le personnel et le matériel nécessaires à leurs soins.

CHAPITRE II

LE SÉJOUR DANS LES EAUX TERRITORIALES NEUTRES

La question du séjour des bâtiments de guerre belligérants dans les eaux neutres se place tout naturellement après celle du passage dans ces eaux ; mais elle est beaucoup plus délicate que celle-ci, parce qu'elle peut amener quelquefois, dans la pratique, des difficultés qu'une réglementation uniforme ferait disparaître ou diminuer. Elle n'a jamais été régie que par la coutume qui, comme dans toutes les autres parties du droit international, est quelque peu flottante et qui, par suite, ne permet pas une solution prompte des cas difficiles. Aussi, pour que les rapports entre belligérants et neutres soient rendus plus aisés et pour que des conflits regrettables soient évités, il faut souhaiter que les puissances maritimes s'accordent entre elles pour adopter un règlement uniforme concernant le séjour des navires belligérants dans les eaux neutres. L'Institut de droit international leur en proposa un, en 1898, à la ses-

sion de la Haye (1). Nous n'approuvons pas les règles qu'il contient parce qu'elles nous paraissent trop rigoureuses ; mais un Congrès pourrait élaborer un règlement moins sévère et plus en harmonie à la fois avec les principes actuels de droit international et avec l'intérêt général de la plupart des nations maritimes. Empressons-nous de reconnaître que ce vœu n'est pas encore près de se réaliser ; les divers intérêts en jeu sont contraires et une entente paraît être bien difficile.

En temps de paix, la question du séjour dans les eaux territoriales n'offre aucune difficulté : elles sont ouvertes à tous les navires sans distinction. L'Etat riverain toutefois peut déclarer certains ou tous ses ports fermés lorsque la sécurité publique ou l'hygiène l'exige ; il peut fixer des conditions à l'entrée et au séjour des bâtiments de guerre, etc. (2).

En temps de guerre, les bâtiments de plaisance ou de commerce sont admis dans les eaux neutres comme en temps de paix, sauf les mesures de précaution que doit prendre l'Etat neutre pour empêcher des opérations illicites sur son territoire. Les navires-hôpitaux n'obéissent pas aux règles qui s'appliquent aux navires de guerre. (Voir l'article 1 de la Convention de la Haye du 29 juillet 1899.)

(1) V. Ann. de l'Institut, t. XVII, p. 273 et suiv.

(2) V. pour plus de détails, le Règlement de l'Institut, art. 3, 5 et 10.

Les difficultés ne commencent réellement qu'à propos de l'admission et du séjour des navires de guerre des belligérants. C'est qu'en effet, il s'agit ici de concilier cette admission et ce séjour sur un territoire neutre avec les devoirs de la neutralité qui deviennent de jour en jour plus nombreux et plus rigoureux : le neutre doit concilier son droit de souverain avec ses devoirs de neutre ; comme Etat souverain, il est libre de régler à son gré l'accès de son territoire, mais, comme neutre, il doit faire respecter celui-ci contre les abus que seraient tentés d'en faire les belligérants.

Et puis l'emploi de la vapeur dans la navigation ayant complètement renouvelé les conditions et les procédés de la guerre maritime, on ne peut plus guère se servir de la coutume traditionnelle que l'on suivait dans les anciennes guerres pour donner une solution aux nouvelles difficultés qui se présentent. Aussi la pratique actuelle est-elle incertaine et mal assurée ; les cas qui ont donné lieu à des contestations ont été examinés et tranchés, non pas toujours d'après les principes, mais souvent selon les sympathies ou les craintes inspirées par l'un ou l'autre des belligérants.

Cette question du séjour des bâtiments étant très discutée aujourd'hui, nous commencerons tout d'abord par exposer les règles traditionnelles données par la doctrine et mises en pratique par la coutume universelle, sans aucune divergence, presque jusqu'à

la fin du XIX^e siècle. Puis nous verrons quels sont, d'après les exigences réclamées par une notion plus juridique et plus stricte de la neutralité, les principes qui, selon certains auteurs, devraient présider à cette question du séjour dans les eaux neutres. Enfin, nous examinerons dans quelle mesure ces théories nouvelles ont influencé la conduite des neutres dans les guerres les plus récentes, la guerre hispano-américaine et la guerre russo-japonaise.

Dans les guerres continentales, le territoire neutre est absolument fermé aux forces belligérantes et si celles-ci franchissent les frontières d'un Etat neutre, elles sont contraintes de se laisser désarmer et de rester sur le territoire neutre jusqu'à la fin des hostilités. Dans les guerres maritimes, il n'en est pas de même. D'abord, on a toujours admis, même aujourd'hui, que les navires belligérants, lorsqu'ils redoutaient un péril quelconque, pouvaient aller chercher un asile dans les eaux et ports neutres, y séjourner le temps nécessaire pour réparer leurs avaries et y charger du charbon et des vivres en quantité suffisante pour continuer leur voyage. C'est ce que l'on appelle le droit d'asile des Etats neutres. Mais, de plus, il était permis à ceux-ci, en vertu de leur droit de souveraineté et sans que cela violât la neutralité qu'ils entendaient garder, il leur était permis de recevoir dans leurs eaux tous les navires belligérants qui demandaient à y séjourner, alors même qu'aucune détresse ne les poursuivait, à condition toute-

fois que ces navires fussent empêchés d'y commettre des hostilités ou des actes pouvant être considérés comme une préparation ou une continuation des hostilités. Les Etats neutres étaient tenus également d'obéir à leur devoir d'impartialité et de permettre le séjour à l'un comme à l'autre des belligérants. Certains auteurs même, notamment Calvo et Hautefeuille, assimilaient ce droit des neutres de permettre le séjour innocent des belligérants dans leurs eaux au droit d'asile. L'asile n'était pas considéré par eux uniquement comme un refuge, mais comme « toute action du neutre par laquelle accès de son » territoire était donné » (1).

En tous cas, on peut résumer de la manière suivante la pratique universellement suivie et approuvée par la majorité des auteurs : les Etats neutres pouvaient, à leur gré, ou bien interdire absolument l'entrée de leurs eaux aux navires de guerre des belligérants, sauf pourtant dans les cas où l'humanité commandait d'accorder un asile aux bâtiments en détresse, ou bien leur en ouvrir l'accès, à condition toutefois d'accueillir impartialement les navires de chacun des belligérants et de s'opposer à ce que leurs eaux ne servent de base à des opérations de guerre (2).

(1) V. la réfutation de cette opinion dans Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 19.

(2) V. *Rev. Gén. de droit intern. public*, t. VIII.

Les raisons de cette différence entre la guerre maritime et la guerre continentale doivent être cherchées dans les difficultés de la vie sur mer qui présente des dangers, des nécessités qui ne se retrouvent point sur terre. Les conditions naturelles de la navigation ne permettent pas d'appliquer aux eaux territoriales et aux ports les principes rigoureux qui régissent les autres parties du territoire des Etats neutres (1). Les marins ont à lutter contre les inclemences des océans qui les obligent à chercher un refuge près des côtes et à réparer les avaries subies par leurs bateaux. Les vivres, l'eau, les approvisionnements de toute nature nécessaires à la subsistance, se trouvent plus facilement sur terre et sans que les belligérants aient besoin de recourir à un territoire neutre. Les navires ont besoin de combustible. Tous ces besoins n'existent pas pour les armées ou du moins peuvent être satisfaits plus commodément. D'ailleurs l'asile accordé aux navires belligérants est moins grave que l'asile accordé à une armée sur le territoire continental. Les navires qui vont dans les eaux neutres y sont le plus souvent poussés par la tempête ou par le manque de vivres ou de combustibles, tandis que les troupes qui franchissent les frontières d'un Etat neutre fuient généralement devant un ennemi qui

(1) Heffter annoté par Geffcken, § 147.

les poursuit et qui est privé ainsi d'une victoire complète (1).

Si les neutres étaient libres, comme nous l'avons vu, d'après la pratique traditionnelle, de recevoir ou de ne pas recevoir dans leurs eaux les navires belligérants qui s'y présentaient, il n'en est pas moins vrai qu'un certain nombre de restrictions étaient apportées à cette liberté ; les unes étaient dans l'intérêt des neutres, les autres dans l'intérêt des belligérants (2).

Les premières avaient leur raison d'être dans le sentiment de la propre sécurité des neutres. La présence dans un port ou à proximité des côtes d'une force armée constituant, en effet, un danger pour l'Etat riverain, celui-ci pour assurer la tranquillité de son territoire jugeait souvent prudent de prendre des précautions relativement au séjour des navires belligérants dans leurs eaux. C'est ainsi que dès le XVII^e siècle, la plupart des Etats avaient pris l'habitude de limiter le nombre des bâtiments de guerre qu'ils admettaient en même temps dans leurs eaux, soit à huit, soit à six, soit à quatre.

Bien entendu, ces restrictions étant uniquement

(1) Notons que, quand un navire belligérant se réfugie dans les eaux neutres à la suite d'une défaite, il doit être désarmé et empêché de reprendre part à la lutte. Il est vrai que dans la pratique il en a été rarement ainsi.

(2) V. Hautefeuille, *Les droits et les devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. 1^{er}.

dans l'intérêt des neutres, ceux-ci pouvaient recevoir dans leurs eaux un plus grand nombre de navires que celui qu'ils avaient primitivement fixé ; mais lorsque le nombre était ainsi dépassé en faveur d'un des belligérants, il devait l'être aussi en faveur des autres. Chose curieuse, les neutres se préoccupaient du nombre des navires séjournant dans leurs eaux, mais non pas de leurs forces.

Certains Etats, à l'occasion de certaines guerres, n'admettaient que des navires de commerce ; d'autres n'acceptaient pas les navires de guerre dans certains ports, notamment les ports de guerre. Ainsi l'Autriche, en 1854, ferma le port de Cattaro, la Suède, en 1870, ses cinq ports de guerre, l'Angleterre, pendant la guerre de Sécession, les eaux des îles Bahama.

Une seconde catégorie de restrictions étaient apportées au séjour des belligérants dans les eaux neutres, non plus dans l'intérêt des neutres, mais au nom de la neutralité par des règles internationales. Elles étaient acceptées d'une manière générale par toutes les nations. En voici quelques-unes que je résume d'après Hautefeuille (1). Les navires belligérants admis dans les eaux neutres ne devaient pas y attaquer les navires ennemis qui s'y trouvaient déjà, y compléter ou augmenter leur équipage, s'y procurer canons, armes et munitions de guerre, y vendre leurs prises à moins qu'elles n'aient été déclarées légitimes

(1) V. t. I^{er}, p. 315.

par les tribunaux compétents... etc. Il y avait ainsi toute une série de mesures destinées à empêcher que les navires admis au séjour n'en profitent pour accroître leur force combattive. Nous aurons l'occasion de revenir sur toutes ces restrictions au séjour des navires dans les eaux neutres.

Voilà, sommairement indiquées, les règles qui ont régi pendant longtemps la question que nous étudions et qui, nous le répétons, constituaient la coutume universelle en cette matière. Mais aujourd'hui ces règles sont vivement attaquées ; on prétend qu'elles ne sont plus en harmonie avec la véritable notion que l'on doit avoir de la neutralité. Il s'est produit, en effet, dans le droit international une évolution remarquable en matière de neutralité ; celle-ci tend à devenir de plus en plus stricte, de plus en plus rigoureuse. Beaucoup de faits qui étaient considérés jadis comme innocents constituent aujourd'hui des manquements à la neutralité. Les devoirs des Etats neutres deviennent de plus en plus nombreux et exigent pour être observés une surveillance et une attention très minutieuses. Cette tendance n'a pas manqué de se manifester à propos du séjour des navires belligérants dans les eaux neutres. On prétend que ce séjour est contraire aux principes du droit international moderne et l'on s'efforce de rendre identiques, autant que cela est possible, les règles de la neutralité dans les guerres navales et dans les guerres continentales.

Partant de ce point de vue et s'appuyant sur le principe de l'inviolabilité territoriale des Etats neutres, certains auteurs actuels soutiennent que les eaux neutres doivent être absolument fermées aux belligérants pendant les guerres maritimes, de même que les frontières neutres ne doivent pas être franchies par des forces militaires durant une guerre continentale. Tout séjour quelconque dans les eaux neutres, d'après eux, à l'exception de l'asile humanitaire, constituerait un abus de l'inviolabilité neutre en faveur de l'un des belligérants. Le séjour ne serait donc permis que dans les cas de détresse et l'humanité seule pourrait faire fléchir les Etats neutres dans l'application de leur devoir d'abstention. Voici les arguments apportés par ces auteurs à l'appui de leur opinion ; je les prends précisément dans l'ouvrage de l'un d'entre eux, M. Kleen (1). « Lorsque la loi — c'est-à-dire la » législation intérieure d'un Etat — exclut toute au- » tre entrée, fût-elle même pacifique en la forme, de » navire belligérant dans les ports neutres que celles » qui sont causées par la détresse, le motif en est » dans la présomption légitime qu'un navire, appar- » tenant aux forces d'un Etat en guerre et dont le de- » voir est de combattre, pourrait difficilement être au- » torisé par son Gouvernement à visiter sans néces- » sité urgente des ports étrangers par quelque raison » qui ne soit pas connexe, directement ou indirecte-

(1) V. La Neutralité, t. I^{er}, p. 524.

» ment audit devoir. Pourquoi la marine dépenserait-
» elle, plus que l'armée, des fonds de guerre pour
» des visites d'agrément ou de courtoisie ? Cela étant
» établi, même la permission du séjour le plus inof-
» fensif en apparence pourrait impliquer secours de
» guerre. Comment le neutre peut-il savoir si ce
» séjour ne signifie pas une embuscade, un guet
» l'attente d'un moment plus favorable pour attaquer
» l'ennemi ? D'ailleurs, quand même il n'aurait d'au-
» tre signification que celle d'un repos ou d'un recou-
» vrement, ceux-ci seraient déjà un avantage dans la
» guerre. Or, comme il ne serait pas possible au
» neutre d'examiner tous les motifs cachés des com-
» mandants d'escadre, motifs dont plusieurs ne sau-
» raient être compris que par les hommes du métier
» ou par suite d'une analogie des situations — et
» comme même les motifs visibles seraient difficiles
» à prouver, une réglementation conséquente et in-
» partiiale ne peut tirer la ligne de démarcation entre
» le légal et l'illégal dans ces sortes d'actions, que
» par une règle qui exclut toutes les occasions de
» l'abus. »

Le séjour d'un navire belligérant dans les eaux neutres ne saurait donc s'expliquer que par l'appli-
cation du droit d'asile du souverain et non comme
autrefois de son droit de souveraineté, par pure cour-
toisie. L'Institut de droit international a adopté ce
système dans la session de la Haye (août 1898). Dans
son Règlement sur le régime légal des navires et de

leurs équipages dans les ports, l'article 42 s'exprime de la façon suivante :

« Toutefois, quant aux navires de guerre, la concession d'asile doit être limitée aux cas de véritable détresse par suite de : 1° défaite, maladie ou équipage insuffisant ; 2° péril de mer ; 3° manque de moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres) ; 4° besoin de réparations (1).

Tous ceux qui partagent cette opinion voudraient la voir mettre en pratique par tous les Etats neutres. Voyons, en réalité, quelle influence cette doctrine moderne a exercée sur la conduite des neutres pendant les deux dernières guerres navales ?

Remarquons d'abord que depuis longtemps certains Etats ont jugé bon de réglementer plus sévèrement le séjour des navires belligérants dans leurs ports ou dans leurs eaux. C'est ainsi que l'Angleterre, à l'occasion de difficultés survenues dans les eaux de Southampton, en 1861, entre le vaisseau confédéré, le « Nashville » et le « Tuscarora », navire nordiste, rendit plus sévères l'accès et le séjour de ses eaux. Le 31 janvier 1862, après avoir rappelé l'injonction faite aux vaisseaux belligérants de ne sortir d'un port anglais que vingt-quatre heures au moins après le départ d'un navire ennemi, le Gouvernement anglais fit connaître que les navires de guerre appartenant à des Etats en guerre ne pouvaient désormais

(1) V. Ann. de l'Institut, t. XVII, p. 273 et suiv.

séjourner que *pendant vingt-quatre heures* dans les eaux territoriales et ports britanniques « à moins » qu'ils n'eussent besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations liées, auquel cas ils devraient obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps, et reprendre la mer dans les vingt-quatre heures après que la raison de leur séjour aurait cessé d'exister » (1). Ainsi le séjour accordé gracieusement dans les eaux anglaises ne pouvait durer que vingt-quatre heures : au-delà il n'était plus possible que si le navire était en détresse. Cette règle fut ensuite adoptée par le Gouvernement des Etats-Unis en 1870, à l'occasion de la guerre franco-allemande.

Mais dans les guerres récentes, les Etats neutres ont-ils introduit dans leurs déclarations de neutralité cette limitation du séjour à vingt-quatre heures et même ont-ils interdit absolument tout séjour aux navires belligérants dans leurs eaux selon les exigences nouvelles du droit international ?

L'Angleterre a maintenu, au cours des récentes guerres navales, sans les aggraver, les règles que nous venons d'indiquer. Lors de la guerre hispano-américaine, elle eut même l'occasion, au début même des hostilités, de les appliquer. Quelques vaisseaux de guerre américains qui se trouvaient dans le port

(1) V. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime* d'après les doctrines anglaises contemporaines, p. 429-430.

de Hong-Kong depuis plus de vingt-quatre heures, furent invités à en sortir par les autorités locales, malgré les protestations des capitaines.

La Hollande et la Russie ont imité l'Angleterre et n'ont consenti, en 1898, lors du conflit entre l'Espagne et les États-Unis, à recevoir les navires belligérants que pour une durée de vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée. C'est le parti qu'a adopté la Belgique par un arrêté du 18 février 1901 sur l'admission des bâtiments de guerre étrangers (1). La Chine a été beaucoup plus rigoureuse en 1898 et seule elle s'est conformée à l'opinion émise par certains auteurs actuels : elle a interdit absolument aux vaisseaux belligérants l'accès dans ses ports et mouillages, sauf en cas de relâche pour cause de tempête (2). Remarque intéressante à faire, cette attitude rigoureuse qui est évidemment permise aux neutres, mais n'est pas obligatoire pour eux, a déjà été prise par la ville de Lübeck pendant la guerre du Schleswig-Holstein et du Danemark (3). Une canonnière ayant capturé un navire de commerce danois dans les eaux territoriales de Lübeck, les autorités de cette ville expulsèrent la

(1) V. le commentaire de cet arrêté dans la *Rev. gén. de droit intern. public*, t. VIII.

(2) V. pour toutes les déclarations de neutralité pendant la guerre hispano-américaine, *Rev. gén. de droit intern. public*, t. V, aux documents.

(3) V. Perels, *Manuel de droit maritime international*.

canonnière et décidèrent que si des bâtiments belligérants se présentaient dans les eaux territoriales ils seraient invités à s'éloigner immédiatement. Seuls ceux qui seraient amenés par un danger de mer seraient admis à séjourner et à recevoir les secours nécessaires, mais seulement dans la mesure qu'exigerait le danger de mer.

A l'occasion de la guerre russo-japonaise, les Etats scandinaves (Danemark, Suède et Norvège) prirent dans leur déclaration de neutralité en date des 27 et 30 avril 1904 une décision sévère en ce qui concerne l'admission et le séjour des vaisseaux de guerre belligérants dans leurs eaux. Le Danemark leur interdit l'accès de ses eaux territoriales situées au sud de l'île de Seelande et avisa les Gouvernements intéressés que leurs abords seraient protégés par des défenses sous-marines. La Suède et la Norvège s'opposèrent également à l'entrée dans leurs eaux des bâtiments de guerre, en deçà des mines sous-marines qui y avaient été placées et prohibèrent l'entrée de presque tous leurs ports. Ces interdictions ne pouvaient être levées et le stationnement des navires permis qu'en cas de force majeure reconnu (1).

Ces dispositions rigoureuses sont des exceptions et s'expliquent principalement par les dangers qu'offre la présence de vaisseaux de guerre dans des détroits

(1) V. Rev. gén. de droit intern. publ., t. XI, documents, p. 14. et 15.

où passent beaucoup de navires. Les Etats scandinaves, à cause de leur faiblesse même, ont bien fait de prendre des mesures sévères pour tenir les belligérants loin de leurs côtes. L'Angleterre a maintenu, en 1904, les règles concernant le séjour dont nous avons déjà parlé (1). L'Egypte, dans sa déclaration de neutralité en date du 10 février 1904, a fixé à vingt-quatre heures la durée du séjour de tout navire belligérant dans les eaux de Port-Saïd ou de Suez, sauf le cas de force majeure (2). Dans une note du Ministre des affaires étrangères en date du 12 février, cette règle était étendue d'une manière générale à toutes les eaux égyptiennes. Les autres nations ont publié des déclarations de neutralité très succinctes où il n'est pas question du séjour des navires belligérants dans les eaux neutres. Il en est ainsi de l'Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, etc. Cette question s'est posée plusieurs fois au cours de la guerre russo-japonaise. Les flottes ou bateaux russes stationnèrent dans les eaux de Djibouti, Madagascar, Kam-ranh, etc. (V. le chapitre V de cette thèse, deuxième partie.)

Que faut-il conclure ? S'il est vrai que quelques Etats se sont montrés moins tolérants qu'autrefois, on ne peut pas dire, d'une manière générale, que les Etats neutres aient adopté les règles préconisées par

(1) V. Rev. gén. de droit intern. publ., t. XI. documents, p. 8.

(2) V. Journal de droit intern. privé, année 1904, p. 465.

une certaine partie de la doctrine moderne et qu'ils se refusent aujourd'hui à tout séjour des navires belligérants dans leurs eaux, sauf dans les cas de détresse. Les rigueurs manifestées par quelques-uns d'entre eux ne sont que des exceptions à la coutume traditionnelle, car la plupart suivent encore les anciens usages. La France, notamment, n'impose aucune limitation de séjour aux navires de guerre des belligérants à moins qu'ils ne soient accompagnés de prises (1). De plus, il est encore pas mal d'Etats qui, même aujourd'hui, ne parlent pas dans leurs déclarations de neutralité du séjour des bâtiments dans leurs eaux. Dans ce cas, doctrine et pratique sont unanimes à décider que les belligérants sont en droit de présumer que leurs navires peuvent y pénétrer après avoir demandé l'autorisation de l'Etat riverain. Le système de la liberté est donc encore celui qui règne en pratique et c'est celui qui paraît être le meilleur : les Etats neutres doivent être laissés libres d'ouvrir ou de fermer leurs eaux aux belligérants. Et empressons-nous d'ajouter que beaucoup d'auteurs sont encore actuellement de cet avis. Ils pensent que l'Etat neutre, en vertu de son droit de souveraineté qu'il conserve malgré la guerre, peut donner asile dans

(1) V. les Instructions du Ministre de la Marine en date du 26 avril 1898, §4, adoptées de nouveau comme règlement de neutralité par le gouvernement français en février 1904. Rev. gén. de droit intern. public, t. V, aux documents.

son territoire maritime aux belligérants et leur permettre d'y séjourner en veillant cependant à ce que le séjour reste pacifique et ne devienne pas une assistance. Voici d'abord l'opinion de M. Bonfils : « Si des navires de guerre appartenant à des Etats belligérants se présentent à l'entrée de ses ports ou rades, l'Etat neutre conserve le droit qu'il a en temps de paix de les autoriser à pénétrer ou de leur interdire l'accès. » (1) Puis celle de M. Despagnet : « Tandis que les troupes belligérantes pénétrant sur un territoire neutre sont arrêtées et désarmées, au contraire les navires de guerre des Etats belligérants peuvent, à moins de défense expresse de l'Etat neutre, pénétrer et circuler dans ses eaux territoriales, sauf à n'y commettre aucun acte d'hostilité. L'Etat neutre peut même accorder dans ses ports l'hospitalité aux vaisseaux des Etats en guerre, à la condition de ne pas établir de différence entre eux, en cas de poursuite, de tempête, d'avarie. » (2)

C'est qu'en effet, bien que le séjour puisse paraître, au point de vue théorique, comme une violation du territoire neutre, on ne voit pas pourquoi on ferait un devoir aux neutres de l'interdire. Lorsque ce séjour est innocent, on ne voit pas le préjudice réel qu'il

(1) V. Manuel de droit intern. public, n° 1488.

(2) Idem, n° 676. V. aussi Pillet. Consulter également sur ce point un art. de M. Mérignhac paru dans le Journal de droit intern. privé, n° VI de l'année 1905.

peut causer aux belligérants. Ne peut-on point se demander aussi si l'Etat neutre jouit d'un droit assez puissant sur ses eaux pour en pouvoir interdire l'accès innocent ? Il n'a pas sur elles le droit de propriété qu'il possède sur les ports, mais un droit de souveraineté qui a seulement pour but de lui permettre d'assurer la sécurité de ses côtes. Peut-il puiser dans sa situation de neutre un droit qu'en temps de paix il ne possède pas ? Si la théorie de M. de Lapradelle était admise, l'Etat riverain ne pourrait pas empêcher un séjour pacifique, car la servitude de neutralité qu'il aurait sur la mer territoriale considérée comme *res communis* ne pourrait pas aller jusque-là (1).

Puis, faisons remarquer que l'interdiction de ce séjour serait bien souvent inutile. Neuf fois sur dix, quand un navire belligérant vient dans les eaux neutres, c'est qu'il a besoin ou de s'approvisionner en vivres, ou de se munir de combustible ou de réparer ses avaries, c'est-à-dire quand il est dans un cas de détresse ; or, nous l'avons vu, tous les auteurs, même ceux qui combattent le séjour, permettent l'asile. Quand, par hasard, un navire y pénétrera pour faire un séjour innocent, pourquoi le neutre le lui interdirait-il ?

Enfin, on peut encore faire valoir des considérations d'ordre purement pratique que nous développerons plus loin, mais dont nous pouvons dire un mot

(1) V. *supra*, p. 46.

dès maintenant. La plupart des Etats européens ont le plus grand intérêt à ne pas laisser exagérer les devoirs de la neutralité, à la fois comme neutres et comme futurs belligérants. Si l'Angleterre se montre si sévère en cette matière, c'est qu'elle y est poussée par sa situation maritime et coloniale unique. En cas de guerre avec n'importe quelle puissance européenne, elle aurait le grand avantage d'avoir pour ses flottes des ports de ravitaillement un peu dans toutes les mers, où elles pourraient séjourner.

Avant d'en finir avec cette question du séjour, il faut reconnaître que si l'Etat neutre peut permettre aux navires belligérants le séjour dans ses eaux, il doit prendre de très grandes précautions pour que ces navires n'y commettent pas des actes d'hostilité et n'en fassent pas une base d'opérations. Il doit exercer une minutieuse surveillance afin qu'aucune assistance directe ou indirecte ne leur soit donnée (1). Il doit également veiller à ce que le séjour ne se prolonge pas outre mesure, de manière à ce que l'on ne puisse pas soupçonner que ses eaux servent à quelque combinaison hostile.

Résumons-nous. Une partie de la doctrine moderne, assimilant la guerre maritime à la guerre terrestre, voudrait que tout séjour, à l'exception de l'asile accordé en cas de détresse, soit considéré comme une violation de neutralité. Mais la majorité des auteurs

(1) V. chapitre IV de la 3^me partie.

sont d'avis contraire et laissent aux neutres la faculté d'ouvrir ou de fermer leurs eaux aux belligérants, à condition de réserver à chacun d'eux un traitement égal et de ne pas permettre leur utilisation dans un but de guerre. Quant aux législations nationales, elles contiennent sur ce point des dispositions très variées ; très peu interdisent complètement l'accès de leurs eaux aux belligérants ; presque toutes permettent le séjour pacifique, les unes sans aucune limitation, les autres avec une limitation de durée. Enfin, un certain nombre sont muettes. Mais le principe est que, lorsqu'il n'y a pas de défense expresse, l'entrée et le séjour sont présumés libres.

Examinons maintenant le cas spécial des navires accompagnés de prises et de corsaires. Les corsaires ont toujours causé de l'effroi aux navires neutres. Leur rapacité à poursuivre les bâtiments de commerce, l'indiscipline de leurs équipages en sont la cause. Aussi ne faut-il pas s'étonner si depuis fort longtemps certaines nations refusent l'entrée de leurs eaux aux corsaires, le Portugal notamment. Mais, d'une manière générale, les Etats neutres ne se montraient pas tous si sévères à l'égard des bâtiments armés en course et ils consentaient à les recevoir à peu près de la même manière que les navires de guerre.

Toutefois, à cause du caractère en quelque sorte privé des corsaires, pour éviter de recevoir un pirate dans leurs eaux, les Etats jugeaient bon d'exiger la

communication des papiers de bord des corsaires, afin de s'assurer si toutes les formalités voulues pour la régularité de la course avaient été remplies. Des précautions sanitaires très rigoureuses étaient également prises à leur égard. Mais tout ce qui concerne les corsaires a beaucoup moins d'intérêt depuis que la course a été abolie par le Congrès de Paris, auquel presque tous les Etats ont adhéré. Cependant certaines nations, l'Espagne, les Etats-Unis, le Mexique, ayant conservé le droit de délivrer des lettres de course aux armateurs, la question du séjour des corsaires dans les eaux neutres peut se poser lorsqu'une ou plusieurs de ces nations sont au nombre des belligérants.

La doctrine moderne enseigne que les Etats neutres sont en droit aujourd'hui de ne pas accorder même l'asile aux corsaires « combattants dont la qualité belligérante n'est pas reconnue par le droit international » (1). La course ayant été abolie, seuls les Etats ayant conservé le droit d'armer des navires en course sont tenus d'accorder un asile aux corsaires et de leur appliquer le même traitement qu'avant 1856. Quant aux autres Etats, n'étant tenus d'obéir qu'à leurs propres lois, ils peuvent légitimement refuser de recevoir les corsaires dans leurs eaux, même en cas de détresse. Cependant, M. Kleen reconnaît

(1) V. Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 44 et suiv.

que l'humanité leur fait un devoir de leur donner du secours en cas de péril.

En pratique, lors de la guerre de 1898, les déclarations de neutralité avaient réservé aux corsaires un traitement plus sévère qu'aux navires réguliers des belligérants. La plupart leur avaient refusé l'accès des eaux neutres (1). Certains Etats avaient bien voulu les recevoir, mais pour vingt-quatre heures seulement et non accompagnés de prises. (2) La question n'a d'ailleurs pas pu se poser, puisque les deux combattants avaient pris l'engagement de n'armer aucun navire en course.

En ce qui concerne les navires de guerre belligérants accompagnés de prises, jadis ils étaient en général admis dans les eaux neutres. Pourtant, certaines nations ont toujours interdit l'accès de leurs eaux aux prises faites par les combattants, sauf en cas de détresse, notamment le Portugal. D'autres, la France, en particulier, ont limité leur séjour à vingt-quatre heures (3). Mais, d'une manière générale, nous le répétons, le séjour des prises était toléré. Voici ce qu'en dit Hautefeuille : « Les prises peuvent entrer dans les ports, les équipages descendre à terre, les bâtiments être ravitaillés, radoubés et les malades

(1) Japon, Portugal, Suède, Danemark V. Rev. gén. de droit intern., t. V., documents.

(2) Brésil, idem.

(3) En France cette limitation existe depuis l'Ordonnance de la Marine de 1681.

et blessés soignés, de la même manière que s'il s'agissait d'un navire de guerre. »

Aujourd'hui la plupart des Etats neutres refusent absolument aux prises l'accès de leurs ports. Cette pratique est très sage ; s'ils n'interdisent pas d'une manière complète le séjour, au moins doivent-ils le limiter à vingt-quatre heures, comme la France (1).

Les belligérants ne devront pas débarquer leurs prisonniers à terre ; s'ils le font, l'Etat neutre devra les rendre immédiatement à la liberté. Tant que les prisonniers sont à bord de la prise, ils sont considérés comme se trouvant sur le territoire et sous la souveraineté d'un Etat neutre ; mais dès qu'ils sont à terre, ils sont sous la souveraineté du neutre. D'ailleurs, la présence de prisonniers appartenant à une puissance étrangère constitue un acte de guerre que l'Etat neutre ne peut laisser s'accomplir sans violer sa neutralité. Toutefois, Hautefeuille fait remarquer avec raison que dans certaines circonstances l'humanité exige que cette règle ne soit pas observée, par exemple au cas où les prisonniers seraient malades.

Les règles sur le débarquement des prisonniers ont été rarement observées en pratique. Pourtant le Japon, en 1898, ne permit sous aucun prétexte le débarquement des prisonniers. C'est évidemment une solution conforme à la neutralité.

(1). V. le Règlement des prises adopté par l'Institut. Tableau général de l'Institut de droit intern., p. 207.

CHAPITRE III

LES FUYARDS, MALADES, BLESSÉS ET NAUFRAGÉS DANS LES EAUX NEUTRES

§ I^{er}. — LES FUYARDS

Si l'on discute encore sur le point de savoir s'il est contraire ou non à la neutralité pour les Etats neutres de permettre le séjour dans leurs eaux des forces belligérantes, on est d'accord pour reconnaître qu'il est juste et humain pour les Etats de recevoir, sans pour cela violer la neutralité, toutes les victimes et toutes les détresses que la guerre maritime peut produire. C'est la notion de l'asile que nous avons déjà rencontrée et qui s'explique par les conditions spéciales de la guerre et de la vie maritimes (1). Que l'Etat neutre ferme ses eaux, comme il en a le droit ou qu'il permette le séjour aux navires belligérants, l'asile, en cas de détresse, doit toujours être accordé. Les neutres ne se font pas défaut d'ailleurs d'obéir aux lois

(1) V page 66.

que l'humanité leur commande : ils donnent toujours l'hospitalité aux navires en danger qui viennent chercher un refuge dans leurs eaux. Les navires ainsi réfugiés peuvent, une fois que le danger est passé, reprendre la mer et continuer leur voyage. Mais remarquons que ce devoir d'humanité imposé aux neutres n'est pas un droit que les belligérants peuvent invoquer : c'est une simple faveur qu'ils peuvent solliciter des Etats neutres qui ont le pouvoir de régler l'asile comme ils l'entendent. Ils sont libres de ne recevoir aucun bâtiment, de n'en admettre que quelques-uns : ils sont simplement tenus d'obéir à leur devoir d'impartialité qui les oblige à traiter indistinctement et de la même manière tous les belligérants. Si l'un d'eux, invoquant l'asile n'est point reçu, il n'a pas le droit de s'en plaindre pourvu que son adversaire soit traité comme lui (1).

Mais laissons les considérations générales sur l'asile de côté et passons en revue les cas dans lesquels il doit être accordé. Nous les grouperons en trois grandes catégories : 1° l'asile aux fuyards ; 2° aux malades, blessés et naufragés ; 3° aux navires en détresse dans les eaux neutres.

Commençons par l'asile accordé aux fuyards.

Les principes réunis de l'inviolabilité territoriale et de la neutralité obligent les neutres à veiller à ce que

(1) Remarquons que l'asile se confond avec le séjour lorsque l'Etat neutre admet celui-ci.

leur territoire ne soit pas le théâtre des hostilités. Ils doivent s'opposer à toute action des belligérants qui constituerait un usage de ce territoire en vue de la guerre : ils doivent donc en repousser tout envahissement par des forces belligérantes. Cependant le droit des gens admet que les neutres ne doivent pas écarter ceux des belligérants qui viennent chercher un refuge à l'abri de leurs frontières contre les dangers de la guerre. Seulement, cette assistance, si conforme qu'elle soit aux lois de l'humanité, ne doit pas devenir un abus et constituer une infraction aux devoirs de la neutralité. Les belligérants ne doivent pas profiter de l'asile qui leur est ainsi offert pour se réorganiser en vue de nouvelles hostilités. L'assistance ne doit pas devenir une aide. Aussi admet-on que toute force combattante réfugiée en territoire neutre doit être immédiatement désarmée et retenue dans les limites de ce territoire jusqu'à la fin des hostilités. Cette contrainte n'est pas une captivité, mais une garantie contre l'abus de l'hospitalité neutre (1). L'Etat neutre doit entretenir et donner des soins aux combattants ainsi reçus, mais il est en droit de réclamer le remboursement des frais occasionnés par cette hospitalité forcée.

Ces principes doivent régir aussi bien l'entrée des fuyards sur le territoire maritime que sur le territoire continental. Dès lors, quand des escadres ou des bâti-

(1) V. Kleen, *op. cit.*, t. I^{er}, p. 522.

ments isolés appartenant aux belligérants, fuyant devant leurs ennemis, viendront chercher un refuge dans les eaux territoriales d'un neutre, celui-ci pourra les accueillir, mais pour éviter que ses eaux ne deviennent une base d'opérations, il devra désarmer ces bâtiments de guerre et les retenir dans ses eaux pendant tout le temps que dureront les hostilités. Les équipages devront être débarqués et internés, mais traités avec le plus d'égards possible. On ne laissera sur les navires que les matelots nécessaires à leur garde et à leur entretien. Les canons, les armes, les munitions seront restitués après la cessation de la guerre.

La situation des fuyards isolés trouvés sur des îlots ou sur des débris par des neutres dans les eaux neutres est comparable à celle des naufragés plutôt qu'à celle des fuyards proprement dits ; aussi l'examinerons-nous à propos des malades, blessés ou naufragés dans les eaux neutres.

Ces principes, qui sont aujourd'hui reconnus par la plus grande partie de la doctrine, n'ont pas toujours été mis en pratique dans les guerres maritimes ; ils ont même été contestés par les auteurs. C'est qu'en effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir, le droit des gens depuis longtemps applique à la guerre maritime des règles différentes de celles qui régissent les guerres terrestres et notamment, presque jusqu'à nos jours, les navires belligérants réfugiés dans les eaux neutres n'étaient pas soumis à la néces-

sité du désarmement comme les forces militaires réfugiées sur le territoire continental. On pensait, et c'était la coutume suivie pendant les hostilités, que tandis qu'une force belligérante qui avait pénétré sur le territoire continental d'un Etat neutre en fuyant devait être désarmée, un navire admis dans les eaux neutres dans les mêmes circonstances pouvait regagner librement le large et prendre part à de nouveaux combats (1). Hautefeuille fonde cette différence de traitement sur l'exterritorialité dont jouissent les bâtiments de guerre. Puisque le navire de guerre est une partie du territoire de son pays, dit-il, puisqu' « il est exclusivement placé sous la juridiction de son souverain, il est évident qu'ordonner le désarmement, c'est s'immiscer dans le Gouvernement intérieur du vaisseau, c'est faire acte de juridiction sur le vaisseau ; le prince neutre n'a pas le droit de le faire ». Pour que le neutre ne viole pas les devoirs de la neutralité, il suffirait qu'il se conduisit impartialement envers chacun des belligérants.

En réalité, cet argument, pas plus que ceux qui sont donnés par d'autres auteurs, notamment Azuni, n'explique le privilège dont on prétendait ainsi faire jouir les navires belligérants. Voici les raisons qu'en donne M. Kleen (2) : « C'est un principe de droit international que l'exterritorialité ne saurait couvrir

(1) V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. I^{er}, p. 308.

(2) V. *op. cit.*, t. II, p. 30.

» une transgression de la neutralité. D'ailleurs, le
» bâtiment belligérant qui cherche sous la souverai-
» neté pacifique un refuge contre les poursuites belli-
» queuses, se place par cela même sous la protection
» de l'Etat accordant l'asile et renonce à l'exercice
» de l'exterritorialité. »

D'ailleurs, le seul motif plausible de la différence entre la neutralité sur mer et la neutralité sur terre réside dans les dangers spéciaux qu'offre la vie maritime ; or, cette raison ne s'applique pas dans la question de la détention « puisqu'il ne s'agit d'appliquer » celle-ci que lorsque tout péril est déjà passé et » qu'elle a pour seul but de prévenir l'abus des lieux » neutres pour base d'opérations, abus que ni le péril, » ni l'exterritorialité ne sauraient diminuer et qui, de » son côté, ne rend ni l'un plus grand, ni l'autre » moindre ». Et, en effet, peu importe le principe de l'exterritorialité et les périls plus ou moins considérables de la mer ; si le navire belligérant pouvait reprendre la mer et combattre de nouveau, le port de refuge constituerait une base d'opérations.

Cette différence injustifiée entre l'asile maritime et l'asile terrestre surprenait, il y a plus d'un siècle déjà, Galiani. Celui-ci pensait, dès cette époque, qu'il était plus conforme à la neutralité de soumettre les vaisseaux venant chercher un refuge dans les eaux neutres au désarmement. Un autre auteur, Azuni, allait plus loin et voulait qu'on soumit indistinctement tous les vaisseaux reçus en vertu du droit d'asile au désar-

mement (1). Cette opinion est admissible lorsque le navire belligérant se réfugie dans les eaux neutres pour éviter la poursuite d'un ennemi et échapper à une perte inévitable ; mais elle n'a aucune raison d'être dans les autres cas de l'asile ; nous le verrons plus loin (2).

Aujourd'hui presque toute la doctrine reconnaît la nécessité du désarmement pendant toute la durée des hostilités. Certains auteurs voudraient que l'Etat neutre remplace le désarmement par la promesse du commandant de la force navale admis à l'asile de ne plus se battre pendant le cours de la guerre (3). Les Etats neutres ont quelquefois pratiqué ce système aussi bien sur terre que sur mer, pour éviter les difficultés et les frais qu'entraînent toujours le désarmement et l'internement. Mais, ainsi que le fait remarquer M. Kleen, comme il est permis de douter de la solidité des promesses faites par des combattants, les Etats neutres, afin de mieux remplir leurs devoirs, feront bien d'employer de préférence le système de l'internement : il est beaucoup plus efficace. Ils pourront toutefois, comme le fit l'Allemagne en 1870, permettre aux belligérants, sinon aux marins, du moins à leurs officiers, de circuler librement à l'intérieur

(1) V. Azuni, *Le droit maritime de l'Europe*, t. II, chap. V, art. 1^{er}.

(2) V. aussi Field.

(3) Hall, Fiore notamment.

des frontières neutres en exigeant d'eux leur parole d'honneur qu'ils ne sortiront pas du territoire neutre.

L'Institut de droit international, se conformant au vœu de la doctrine moderne, a également adopté ce système du désarmement. L'article 42, paragraphe 3 du règlement voté à la Haye, s'exprime ainsi : « Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi ou après avoir été défait par lui ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. » (1)

D'après la théorie de M. Geouffre de LaPradelle, le navire belligérant poursuivi en haute mer par son ennemi et pénétrant dans les eaux territoriales, ne doit pas être désarmé, puisque ces eaux ne font pas partie du territoire de l'Etat neutre, mais appartiennent à la communauté des Etats.

Les belligérants désarmés et retenus en territoire neutre doivent être entretenus, avons-nous dit, par l'Etat neutre. Si parmi eux, il y a des blessés ou des malades, ils devront recevoir les soins que comporte leur état. Les valides et les bien portants pourront être invités à travailler, mais ils ne pourront pas être employés à des travaux belliqueux, soit contre leurs ennemis, soit contre leur propre patrie.

Les frais qu'occasionnent l'entretien, la nourriture et le logement des fuyards seront souvent coûteux et il ne serait pas juste que l'Etat neutre les supportât.

(1) V. Ann. de l'Institut, t. XVII, p. 285.

car l'hospitalité qu'il offre ainsi aux belligérants est tout à fait involontaire. « C'est une conséquence des obligations réunies de la neutralité et de l'humanité, dit M. Kleen, ce n'est pas un acte de simple courtoisie, mais un sacrifice porté par le neutre aux belligérants par suite d'un litige entre eux, auquel le neutre n'a pas affaire. » (1)

Le Gouvernement neutre est donc parfaitement en droit de réclamer à la fin de la guerre à l'Etat belligérant d'où proviennent les fuyards, le montant des frais exposés pour leur entretien. En attendant le règlement de cette indemnité, plusieurs auteurs permettent à l'Etat neutre de garder comme garantie de son paiement, les armes, munitions, le matériel et même l'argent apporté en territoire neutre par les fuyards (2).

Hall fait une remarque intéressante au sujet du remboursement de ces frais. A son avis, ce ne devrait pas être l'Etat auquel appartiennent les fuyards qui devrait payer les frais de leur entretien, mais l'Etat contre lequel il est en lutte, puisque, normalement, sans le secours offert dans les eaux neutres, les fuyards auraient été faits prisonniers par lui et également entretenus à ses frais. Seulement, il faut remarquer pour répondre à Hall, que si cette hypothèse s'était réalisée, en fin de compte ce n'aurait pas été

(1) V. Kleen, op. cit., t. II, p. 33.

(2) V. Fiore, Rivier, Pillet, etc.

l'Etat vainqueur qui aurait supporté les frais de l'entretien des prisonniers de guerre, car, sous forme d'indemnité de guerre, il se serait fait payer par l'Etat vaincu, non seulement les frais de cet entretien, mais toutes les dépenses occasionnées par la guerre ; de telle sorte que peu importe que l'Etat neutre s'adresse au vainqueur, puisque finalement c'est le vaincu qui paye.

Dans la pratique, toutes ces règles concernant le désarmement ont été rarement suivies. Pourtant, en 1870, un bateau allemand, l' « Antinoüs », capturé et monté par les Français, fut désarmé dans les eaux neutres d'Héligoland. Pendant la guerre russo-japonaise, les Etats neutres se sont montrés beaucoup plus sévères. Après la bataille du 10 août 1904, qui fut un désastre pour la Russie, plusieurs navires appartenant à cette nation se réfugièrent dans des ports neutres et y furent désarmés ; le « Cesarevicht » à Kiao-Tcheou (territoire allemand), l' « Aurora » à Manille, l' « Askold » et le « Grossovoï » à Changai, le « Diana » à Saïgon. Plus tard, le torpilleur russe « Riechitelny » gagna le port neutre chinois de Che-fou où, après avoir été désarmé, il fut attaqué par les Japonais qui pénétrèrent de nuit dans le port et sommèrent le capitaine de se rendre. Celui-ci refusa, mais comme l'équipage était sans armes, le combat dura très peu et le torpilleur russe capturé fut bientôt amené par les Japonais. Cette attaque constituait certainement une violation de la neutralité chinoise à un

double titre. D'abord les Japonais n'avaient pas le droit de se livrer à un acte d'hostilité dans des eaux neutres ; en outre, un navire belligérant qui se réfugie dans un port neutre et qui consent à y être désarmé jusqu'à la fin des hostilités est en droit d'y trouver la sécurité la plus complète. Les autorités chinoises et les bateaux de guerre chinois qui se trouvaient à Che-fou ne firent rien de bien sérieux pour s'opposer à l'action des Japonais. Le Gouvernement nippon, pour se justifier, fit paraître une longue note qui tendait à démontrer que ce n'étaient pas les navires japonais qui avaient violé la neutralité en assaillant le torpilleur russe dans le port neutre de Che-fou, mais bien, au contraire, celui-ci en s'y réfugiant. Le territoire chinois, disait cette note, était dans une situation spéciale et exceptionnelle ; il était en partie belligérant et en partie neutre. Or, il était entendu entre les combattants qu'aucun d'eux n'emploierait « dans un but de belligérance, un port chinois quel-
» conque ou une portion quelconque du territoire chi-
» nois, en dehors de la zone constituant le théâtre de
» la guerre, parce que cette occupation ou cet emploi
» convertissait ou convertirait ces ports ou ces por-
» tions en territoires belligérants. La Russie a cher-
» ché à Che-fou un abri contre les attaques contre
» lesquelles elle ne trouvait plus de protection à Port-
» Arthur. En faisant cela, la Russie a violé la neutra-
» lité de la Chine telle que le définit l'engagement
» signé par les belligérants et le Japon était de plein

» droit justifié de considérer ce port de Che-fou comme
» port belligérant en ce qui concerne l'incident du
» « Riechitelny ». Une fois l'incident du « Riechitel-
» ny » terminé, le port de Che-fou a recouvré sa neu-
» tralité ». Il faut avouer que cette conception d'une
neutralité qui serait intermittente est quelque peu
fantaisiste et contraire aux principes du droit inter-
national. Le territoire de la Chine était, il est vrai, à
la fois territoire belligérant et territoire neutre, mais
la portion qui était le théâtre des hostilités devait
rester soumise aux lois de la guerre, et celle qui était
neutre, obéir aux principes de la neutralité. Les Rus-
ses étaient donc parfaitement en droit de se réfugier
dans le port de Che-fou, qui faisait partie de la Chine
neutre, et comme ils avaient consenti à s'y laisser
désarmer, se soumettant ainsi aux lois de la neutra-
lité la plus rigoureuse, les vaisseaux japonais
n'avaient pas à les y attaquer. La neutralité chinoise
n'a donc été violée, en l'occurrence, que par les Japo-
nais.

L'incident de Che-fou se serait probablement renou-
velé à Changai où s'étaient réfugiés l'« Askold » et
le « Grossovoï » si les Japonais n'avaient craint d'as-
saillir les navires dans ce port qui est, en quelque
sorte, plus international que chinois (1).

(1) Rev. des Deux Mondes, p. 230 et suiv. (année 1904.)

§ 2. — LES MALADES, BLESSÉS ET NAUFRAGÉS

Les mêmes raisons d'humanité qui font donner par les neutres l'hospitalité aux fuyards qui viennent chercher un refuge dans leurs eaux, leur feront également recevoir les malades et blessés amenés par des navires belligérants. Mais en vertu des règles générales de l'asile, ils n'y sont point tenus ; ils sont libres de permettre ou d'interdire leur débarquement. On s'est même demandé si le débarquement de cette catégorie de combattants sur le territoire neutre ne constituait pas une aide illicite fournie par le neutre au belligérant. Par le débarquement de ses malades et de ses blessés, celui-ci se débarrasse, en effet, d'unités qui ne peuvent plus lui servir, mais qui, au contraire, ne peuvent que le gêner et l'entraver dans ses opérations (1). Mais il est certain que les motifs d'humanité doivent l'emporter sur les obligations d'une neutralité trop scrupuleuse et l'on admet unanimement, sauf certaines réserves, le sauvetage par les neutres. Et de plus en plus ceux-ci, à cause des effets meurtriers des guerres maritimes et de l'éloignement du théâtre des opérations, auront l'occasion de recevoir dans leurs eaux, soit des navires belligérants encombrés de malades et de blessés, soit des navires-

(1) V. le rapport de M. Renault à la Conférence de la Haye.

hôpitaux qui ne peuvent pas garder indéfiniment les victimes de la guerre qu'ils ont recueillies, dans l'intérêt même du service sanitaire. D'ailleurs, leur transport dans leur patrie constituerait quelquefois une violation de neutralité, notamment quand le navire porteur de malades et de blessés appartient à une nation neutre, car les blessés guéris pourraient reprendre du service et recommencer la lutte. De sorte que le plus souvent, c'est dans les ports neutres les plus voisins du lieu du combat que les victimes de la guerre seront transportés.

De plus, dans les guerres navales il faut envisager une catégorie spéciale de victimes, les naufragés, c'est-à-dire ceux qui tombent des navires belligérants pour une raison quelconque pendant ou après le combat. Dans les guerres modernes ils tendent à devenir de plus en plus nombreux, à cause de l'emploi des sous-marins, torpilleurs, mines, qui font couler en très peu de temps les navires les plus puissants. Les naufragés doivent être assimilés aux malades et blessés et les neutres qui les trouveront dans leurs eaux, accrochés à des débris ou réfugiés sur des îlots, à la suite d'un combat, devront les recueillir et les considérer comme des malades et blessés et non comme des fuyards.

Si les Etats neutres prennent le parti d'autoriser le débarquement des malades et blessés et recueillent les naufragés, quel traitement leur feront-ils subir ? L'Etat neutre leur assurera les soins réclamés par leur état ; ceux qui guériront de leurs bles-

sures ou des maladies dont ils sont atteints seront gardés en territoire neutre dans des dépôts spéciaux où ils seront surveillés de manière qu'ils ne puissent pas reprendre les armes pendant la durée des hostilités. L'Etat neutre pourra cependant rapatrier les malades et blessés qui seront reconnus désormais impropres au service militaire. Lorsque l'Etat neutre consentira ainsi à recevoir dans ses eaux et à laisser débarquer des malades et des blessés, il devra veiller à ne pas laisser pénétrer sur son territoire continental des personnes ou des choses étrangères au service militaire : le personnel et le matériel d'ambulance devront seuls être admis.

Cette assistance fournie aux malades, blessés et naufragés par les neutres dans leurs eaux est parfaitement licites à condition que les Etats sauveurs, obéissant à leur devoir d'impartialité, ne manifestent pas de parti-pris dans l'asile ainsi accordé et ne consentent à donner leurs soins qu'aux soldats de certains belligérants et pas à ceux des autres..

Les soins et le séjour des malades, blessés et naufragés entraîneront des frais qui, de même que pour les fuyards, ne peuvent pas être à la charge des Etats neutres. Ils pourront donc demander légitimement le remboursement de ces frais à l'Etat dont ils ont recueilli les sujets, car, comme le fait remarquer M. Fauchille (1), en prenant soin des soldats de cet Etat,

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 302.

les neutres les lui ont conservés pour des guerres futures et ont géré ainsi utilement ses affaires.

Ces principes, qui sont aujourd'hui unanimement reconnus et enseignés par la doctrine, sont encore incertains et flottants dans la pratique à défaut d'une entente internationale complète.

La situation des blessés dans les guerres n'a attiré, en effet, d'une façon effective, l'attention des puissances que vers 1864. A cette époque, elles signèrent à Genève une convention à leur sujet ; mais cette convention n'avait trait qu'aux blessés des guerres terrestres. En 1868, les puissances ne purent s'entendre pour ratifier un projet de convention étendant les dispositions de la Conférence de Genève aux guerres maritimes. Pourtant, les victimes des guerres sur mer sont tout aussi intéressantes, si ce n'est plus, que celles des guerres continentales, car les navires sont exposés, non seulement aux périls des combats, mais encore aux dangers de la mer. Une pareille inégalité de traitement s'explique en réalité par les conditions particulières de la guerre maritime et par le principe de la saisissabilité sur mer de la propriété privée ennemie et même neutre, dans le cas de contrebande de guerre. Il faut tenir compte également de la difficulté d'organiser un service sanitaire effectif dans les batailles navales. Pourtant, en 1899, on essaya encore d'appliquer les dispositions de la convention de Genève aux guerres maritimes. La plupart des Etats participant à la conférence de la Haye adoptèrent, le

29 juillet, une « Convention pour l'adaptation à la guerre des principes de la Convention de Genève ». Le projet de cette convention de 1899 prévoyait, dans son article 10, le cas de l'asile accordé par un neutre aux blessés, malades et naufragés et le réglait d'après les principes que nous venons d'exposer. Cet article ne reçut pas l'approbation de toutes les puissances. En voici les termes : « Les naufragés, blessés ou malades qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades. »

L'Institut de droit international, dans son Règlement de 1898, s'est aussi préoccupé de cette question. Il prévoit que les malades et blessés amenés dans les eaux neutres seront recueillis et secourus ; après leur guérison ils devront être internés, à moins d'avoir été reconnus impropres au service militaire. Le navire belligérant qui les aura transportés devra rester dans les eaux neutres jusqu'à la fin des hostilités, s'il est encore en état de combattre (1). Toutes ces règles, non seulement ne sont pas encore officiellement re-

(1) V. art. 42 du Règlement. Ann. de l'Institut, t. XVII, p. 285.

connues par toutes les puissances, mais les Congrès eux-mêmes n'ont posé jusqu'ici que des principes vagues et incomplets. Ils n'ont pas envisagé toutes les hypothèses qui peuvent se présenter et qui quelquefois sont susceptibles d'amener des difficultés. Il en est ainsi, par exemple, du sauvetage des naufragés dans les eaux neutres pendant le cours d'une bataille navale, soit par des navires appartenant à l'Etat riverain, soit par des navires neutres quelconques. Le sauvetage des naufragés après le combat ou leur transfert par les neutres peut être admis par les belligérants parce que leurs intérêts ne s'en trouvent point sérieusement lésés ; mais le sauvetage pendant l'action elle-même n'est-il pas de nature à paralyser leurs mouvements ? Les belligérants ne sont-ils pas en droit de prétendre que la neutralité est violée, que les neutres leur enlèvent des prisonniers dont la capture était facile ? Il faut reconnaître qu'il est très délicat de concilier les lois de l'humanité et les devoirs de neutralité. Il faut donner beaucoup de facilités aux neutres pour le sauvetage des naufragés, mais il faut également les empêcher autant que possible d'intervenir dans le combat. Voilà quel est le principe.

La convention de la Haye, dans son article 6, innocente seulement le transport par les neutres des blessés, malades ou naufragés pendant l'action ; le capitaine Mahan proposa trois articles additionnels qui stipulaient que ce secours ne constituerait pas une violation de la neutralité. Voici ces trois articles :

« 1° Les navires neutres, hospitaliers ou autres se trouvant sur le théâtre d'un engagement naval et qui par humanité recueillent des hommes en danger de se noyer à la suite du combat, ne seront pas considérés comme ayant par ce seul fait violé leur neutralité. Ils agiront en cette circonstance à leurs risques et périls.

» 2° Dans le cas où un bâtiment de guerre demanderait la reddition des hommes ainsi recueillis, ces derniers ne seront pas considérés comme couverts par le pavillon neutre, mais ils seront susceptibles d'être capturés ou récapturés. Si cette demande se produit les hommes dont il s'agit pourront être livrés et ils se trouveront dans les mêmes conditions que s'ils n'avaient pas été sous pavillon neutre.

» 3° Dans le cas où ces hommes ayant ainsi échappé aux conséquences du combat par l'intervention d'un neutre ne seraient pas réclamés par un navire belligérant, ils seront considérés comme étant hors de combat et ne pourront servir pendant le reste de la guerre, sauf s'ils ont été dûment échangés... » etc.

Ces propositions ne visaient pas spécialement le sauvetage dans les eaux territoriales, mais elles s'y appliquaient par voie de conséquence. Acceptées par le Comité devant qui elles furent renvoyées, elles furent finalement retirées de peur que leur discussion ne compromît les résultats déjà acquis de la conférence. Mais les plénipotentiaires exprimèrent d'une façon unanime le désir de voir bientôt la Suisse con-

voquer une conférence dans le but de reviser la Convention de Genève.

L'hypothèse dont nous nous occupons s'est réalisée plusieurs fois dans les guerres maritimes récentes. Pendant la guerre sino-japonaise, le vaisseau de guerre français, le « Lion », recueillit dans les eaux de la Corée des soldats chinois provenant d'un transport coulé par les Japonais et qui s'étaient réfugiés sur les mâts du navire qui sombrait. Ces soldats furent transportés dans un port neutre de la Corée, selon toutes les règles exigées par la neutralité. Un vaisseau de guerre allemand, au contraire, transporta dans les mêmes circonstances les naufragés dans un port de la Chine. La neutralité était ainsi violée, puisque ceux-ci, après l'acte de sauvetage, étaient mis à même de reprendre part aux hostilités (1). La même situation s'est produite pendant la guerre russo-japonaise, au début même des hostilités. Le croiseur russe « Varyag » et la canonnière « Korectz » livrèrent bataille à une escadre japonaise dans la baie de Tchemulpo, appartenant à une nation neutre, la Corée. Après une heure de combat, les navires russes regagnaient le port, encombrés de blessés et endommagés par les obus japonais, lorsque quatre croiseurs neutres, anglais, américain, italien et français qui se trouvaient dans les eaux neutres prirent à leur bord un grand nombre de marins russes. Il est difficile de

(1) V. Kleen, op. cit., t. II, p. 33.

préciser la manière exacte dont se fit le sauvetage. Les uns disent que le capitaine du « Varyag » envoya les hommes de son équipage à bord des vaisseaux neutres ; les autres, que les commandants de ces navires neutres firent recueillir, à l'aide de leurs propres chaloupes, les marins russes qui s'étaient jetés dans la mer. Toujours est-il que les Japonais protestèrent et demandèrent qu'on leur remit les Russes sauvés comme prisonniers de guerre. Les commandants neutres s'y refusèrent. Après quelques négociations, on aboutit à l'entente suivante : les marins naufragés et sauvés furent transportés par des navires neutres et remis à des vaisseaux russes en dehors du théâtre des hostilités pour être transportés en Russie avec promesse qu'ils ne seraient plus employés pour le reste de la guerre (1).

De pareils incidents se renouvelleront à coup sûr, dans les guerres futures et il est temps qu'une entente se fasse entre les puissances pour régler l'assistance donnée aux naufragés par des vaisseaux neutres et dans des eaux neutres. Ajoutons qu'il est à souhaiter que cette entente ne s'établisse pas suivant les propositions du capitaine Mahan, car si la remise des belligérants sauvés à leur Etat est contraire à la neutralité, leur reddition comme prisonniers de guerre à leurs ennemis est également incon-

(1) V. Lawrence. *War and Neutrality in the Far East*, p. 63 et suiv.

ciliable avec la neutralité. Deux solutions restent : ou bien les remettre à leur patrie en exigeant d'eux la promesse de ne plus prendre part aux hostilités, ou bien les garder en territoire neutre. Cette dernière solution nous paraît être la préférable.

CHAPITRE IV

LES NAVIRES EN DÉTRESSE DANS LES EAUX NEUTRES

Nous avons déjà vu que les conditions naturelles de la vie et des guerres maritimes ont fait décider de tout temps, même aux Etats et aux auteurs les plus sévères en matière de neutralité, que le devoir d'abstention des neutres ne les empêchait pas d'accorder aux belligérants un refuge qui n'a rien à voir avec la guerre et « n'implique que sauvetage ou délivrance des périls de mer ». La pratique permet donc aux belligérants, en se fondant sur ces considérations d'humanité, de venir demander dans les eaux neutres un secours sous forme de réparations, combustible, vivres, etc., que les avaries de leurs bâtiments, le manque de charbon ou de provisions justifient. De là, toute une série d'utilisations des eaux territoriales neutres par les belligérants que nous allons passer successivement en revue.

§ I^{er}. — LES RÉPARATIONS DANS LES EAUX NEUTRES

Si un navire belligérant, à la suite d'une bataille funeste pour lui, a reçu des avaries telles qu'il court le risque de sombrer, ou bien si des tempêtes l'ont endommagé au point qu'il est dangereux pour lui de continuer sa route, il peut pénétrer dans des eaux neutres, y séjourner et profiter de ce séjour pour faire les réparations qui lui sont nécessaires pour reprendre son voyage. Il pourra donc demander aux neutres et leur acheter les fournitures nécessaires, bois, cordages, etc. Mais tous ces secours ne peuvent évidemment pas être fournis par l'Etat neutre lui-même ou ses agents. Les arsenaux, cales sèches, bassins de radoub nationaux ne pourront pas être mis à la disposition des belligérants (1). Ceux-ci ne pourront s'adresser qu'à des particuliers. L'Etat neutre qui fournirait une telle assistance violerait à coup sûr les lois de la neutralité et pourrait être considéré comme facilitant la continuation des opérations hostiles des belligérants.

Mais ce secours ainsi donné dans les eaux neutres et qui va permettre au navire d'un des belligérants, peut-être hors d'usage, de recommencer la lutte, n'est-il pas de nature à porter préjudice aux intérêts de

(1) Hautefeuille a une opinion contraire. V. vol. I^{er}, p. 234.

l'autre belligérant qui voit ainsi reparaitre un adversaire dont il avait cru s'être débarrassé ou que la tempête avait rendu incapable de lui nuire ? D'autre part, nous verrons plus loin qu'il est interdit aux neutres d'équiper, armer, vendre des navires de guerre aux belligérants ou de leur laisser profiter d'un séjour dans leurs eaux pour augmenter leur puissance militaire. Dès lors, comment admettre qu'ils puissent leur permettre d'effectuer des réparations qui, somme toute, constituent toujours pour les navires une sorte d'accroissement de leurs capacités militaires, puisqu'elles leur donnent la faculté d'en disposer pour de nouvelles hostilités ? Ce fait constitue bien une réelle assistance fournie par les neutres aux belligérants. Ici encore on concilie les intérêts des belligérants et l'humanité à l'aide d'une distinction. On permet les réparations absolument *indispensables*, c'est-à-dire celles sans lesquelles le navire ne pourrait plus naviguer et on interdit celles qui seraient susceptibles d'augmenter ses forces militaires. De sorte qu'un navire belligérant en détresse qui arrive dans des eaux neutres ne peut les utiliser que dans une certaine mesure pour effectuer des réparations. L'Institut de droit international a adopté ces règles dans l'article 42, paragraphe 4 de son Règlement : « Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que les bâtiments puissent tenir la mer. » Les Instructions françaises du 26 avril 1898, reprises également lors du conflit russo-japonais, déclarent qu'en

aucun cas un belligérant ne peut faire usage des eaux françaises « pour y exécuter, sous prétexte de réparations des travaux ayant pour but d'augmenter sa puissance militaire ». Les autres Etats neutres, dans les conflits les plus récents, ont employé les mêmes termes ou des termes analogues dans leurs déclarations de neutralité (1).

Le Japon est allé plus loin, en 1898, puisqu'il ne permet aux navires belligérants, en fait de réparations, « que celles qui sont strictement nécessaires pour gagner le port le plus voisin de leur pays ». C'est la solution à laquelle s'est arrêté également l'arrêté belge du 18 février 1901 (2), dans son article 13 : « En aucun cas, il ne peut être fourni aux bâtiments de guerre ou aux navires armés en course d'une nation engagée dans une guerre maritime des moyens de réparation au-delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus proche de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre. »

Ces règles ont été rigoureusement observées par la pratique tout au moins dans les plus récentes guerres, car jadis il était d'usage que l'Etat neutre fournisse lui-même aux navires belligérants les choses

(1) V. pour la guerre hispano-américaine, *Rev. gén. de droit intern. public*, t. V, aux documents et pour la guerre russo-japonaise même *Revue*, t. XI.

(2) V. *supra*.

nécessaires à la réparation de leurs avaries. Ces choses pouvaient même être tirées des arsenaux nationaux, mais la fourniture ne devait pas être gratuite. Aujourd'hui, il n'en est pas de même et quelques exemples tirés de la guerre hispano-américaine montreront combien les neutres sont devenus plus sévères. Le « Harvard », croiseur américain, séjourna pendant quelque temps dans un port de la Martinique pour y réparer des avaries subies dans un combat. L'Espagne prétendit que la France n'aurait pas dû le garder si longtemps dans ses eaux. En réalité, la France n'avait commis aucune violation de neutralité, puisque, comme nous l'avons vu, elle admet les navires belligérants dans ses eaux sans aucune condition de durée et que d'ailleurs elle ne permit, dans l'espèce, aucune réparation qui aurait augmenté les forces militaires du « Harvard ». Second fait. Quelque temps après, un torpilleur espagnol, le « Temerario » demanda asile au Paraguay, également pour faire des réparations. Le Gouvernement américain ayant protesté, le Gouvernement du Paraguay nomma une Commission pour décider si le torpilleur pouvait ou non naviguer ; celle-ci ayant déclaré qu'il ne pouvait pas tenir la mer, il lui fut accordé un délai d'un mois pour réparer ses avaries. Des difficultés survinrent également à propos du passage de l'escadre espagnole de l'amiral Camara dans le canal de Suez. Les navires de guerre ne peuvent pas séjourner plus de vingt-quatre heures dans le canal, ainsi que dans les eaux de Port-

Saïd ou de Suez. Or, un des navires espagnols eût besoin de faire des réparations à Port-Saïd et y resta plusieurs jours. Le Gouvernement égyptien devait-il interdire ces réparations ? Non, car le besoin de réparations est un cas de relâche forcée précisément prévu par la Convention de Constantinople de 1888 qui régit la situation du canal de Suez ; d'ailleurs, pour ce cas d'asile la pratique universelle et incontestée admet le séjour tant que durent les réparations. C'est la solution qui fut adoptée par les autorités égyptiennes (1).

La question des réparations s'est également posée pendant la guerre russo-japonaise ; nous aurons l'occasion d'en parler au chapitre V.

Aucune durée dans le séjour n'est donc imposée au navire belligérant, mais une fois les réparations effectuées, le navire doit s'éloigner de suite ou dans un délai minimum de vingt-quatre heures, afin que son ennemi ne puisse soupçonner le neutre hospitalier de complaisance. Les secours ainsi fournis ne peuvent être qu'accidentels ; ils ne devront pas se renouveler à des intervalles rapprochés, car les eaux neutres seraient alors transformées en arsenal ou en entrepôt, surtout s'il y a des visites régulières et périodiques : il ne faut pas que les eaux neutres servent de base d'opérations aux belligérants (2).

(1) V. pour d'autres cas dans la guerre hispano-américaine, Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 209 et suiv.

(2) V. 3^{me} partie, chapitre IV.

Une question analogue à celle des réparations se pose : c'est celle de l'échouement dans les eaux territoriales neutres. Si un navire de guerre belligérant poussé par la tempête ou endommagé par les boulets ennemis ou bien, plus simplement, à la suite d'un brouillard, d'une avarie dans ses machines, vient à s'échouer sur un récif ou sur des fonds de sable situés dans les eaux neutres, que doit faire l'Etat riverain ? L'humanité commande l'assistance dans ce cas même à un ennemi (1) ; il n'est donc pas douteux que le neutre puisse la fournir. Mais doit-il, comme peut le faire un belligérant qui donne asile à un autre belligérant, retenir le navire sauvé dans ses eaux ? Peut-être faudrait-il distinguer entre le cas où l'échouage provient d'un accident naturel (brouillard, mauvais temps, etc.) — cas dans lequel le navire une fois réparé pourrait reprendre son voyage — et le cas où il survient à la suite d'avaries occasionnées par le combat, et où le neutre devrait, après avoir sauvé l'équipage, retenir et désarmer le navire ? Ne vaudrait-il pas mieux, dans les deux cas, contraindre le neutre à retenir le navire jusqu'à la fin des hostilités ? car, somme toute, il favorise l'un des combattants en lui restituant une unité de combat sur la perte de laquelle son ennemi était en droit de compter. D'ailleurs l'échouage

(1) V. Hautefeuille et Kleen qui donnent quelques exemples. V. aussi le Règlement de l'Institut. Ann. t. XVII, page 285.

ne nécessite-t-il pas des réparations si importantes qu'elles peuvent être considérées comme augmentant la capacité militaire d'un des belligérants et, comme telles, interdites par le droit des gens ?

§ 2. — LA FOURNITURE DE VIVRES ET D'EAU DOUCE
DANS LES EAUX NEUTRES

De même qu'il est permis à un navire belligérant de faire des réparations dans les eaux neutres, de même il lui est permis de s'approvisionner en vivres, eau douce, combustible et tous autres moyens de subsistance ou de locomotion ; et cela pour des raisons identiques. La situation du navire qui menace de sombrer n'est pas plus difficile que celle du navire dont l'équipage risque de mourir de disette, parce qu'il n'a pas de vivres ni d'eau ou celle du navire immobilisé par suite de manque de charbon. Dans les deux cas, pour pouvoir continuer son voyage, le navire est obligé de demander du secours. Que le danger provienne de l'inclémence de la mer ou du manque de moyens de subsistance, il y a toujours danger et l'humanité fait un devoir aux neutres de secourir également les deux infortunes. Seulement, en cette matière, la pratique maritime tend à devenir de plus en plus sévère et à réglementer rigoureusement cette assistance fournie aux belligérants par les neutres. Mais, il est vrai que si, comme nous le verrons tout à l'heure, il est peut-être conforme aux devoirs de la

neutralité que les Etats neutres se préoccupent de limiter la liberté commerciale de leurs sujets, en ce qui concerne la vente de charbon aux navires belligérants, il n'en est pas de même pour la fourniture des denrées et vivres (1), car celle-ci ne peut avoir aucun caractère hostile et n'a aucun rapport avec les opérations de guerre, ou seulement un rapport très lointain. La doctrine et la pratique sont d'accord sur ce point (2). Les Etats neutres peuvent permettre à leurs sujets ou à ceux qui se trouvent sur leur territoire, lorsqu'un ou plusieurs navires belligérants sont mouillés dans leurs eaux, de vendre à ceux-ci des vivres, céréales, légumes, bestiaux, vin, eau douce et toutes autres marchandises comestibles. Tout ce à quoi les Etats neutres sont tenus, c'est de respecter leur devoir d'impartialité, c'est-à-dire qu'ils ne devront pas favoriser l'approvisionnement d'un des belligérants et interdire celui des autres ; ils devront le permettre pour tous ou le prohiber pour tous. Ils devront veiller aussi à ce que ces fournitures ne se renouvellent pas trop souvent, car les eaux neutres deviendraient alors une base de ravitaillement. Aussi

(1) Il ne s'agit pas, bien entendu, ici de fournitures qui seraient faites directement par l'Etat neutre. Elles sont absolument interdites, car elles ne sont que des subsides déguisés. Il ne s'agit que de fournitures faites par de simples particuliers neutres.

(2) V. Bonfils et Despagnet. *Manuels de droit intern. publ.*

une certaine partie de la doctrine et la pratique internationale dans les récentes guerres maritimes, pour éviter que la fourniture de vivres ne devienne un secours contraire à la neutralité, admettent des limitations à cette fourniture. C'est ainsi que pendant la guerre hispano-américaine et la guerre russo-japonaise plusieurs Etats neutres, notamment l'Angleterre, l'Italie et la France, ont proclamé dans leurs déclarations de neutralité que les navires belligérants ne pourraient prendre dans leurs eaux que « vivres, denrées, approvisionnements nécessaires à la subsistance » de leurs équipages. Ce sont les termes mêmes des Instructions françaises de 1898 et 1904 (1).

L'Institut de droit international est allé plus loin ; il a assimilé la fourniture des vivres, eau et autres approvisionnements à la fourniture de charbon et a décidé, en conséquence, qu'il ne pourrait en être fourni par les neutres qu'en « quantité suffisante pour atteindre le port national le plus proche » (2). Une pareille rigueur fut adoptée en 1898 par le Japon, ainsi que par l'arrêté belge de 1901 dont nous avons déjà eu l'occasion de parler. Un nouvel approvisionnement n'est toléré qu'au bout d'un temps suffisamment long pour qu'on puisse croire que le navire est allé dans un

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. V et t. XI, aux Documents.

(2) V. art. 42 § 4 du Règlement. Rev. gén. de droit intern. public, t. V, p. 858.

port de son pays et revenu. L'arrêté belge, dans son article 13, oblige les commandants des navires belligérants, afin que les règles qu'il édicte soient observées, à fournir aux autorités locales des indications concernant le pavillon, le nom, le tonnage, la force des machines, l'équipage, l'armement, le port de départ, la destination du navire et les autres renseignements nécessaires pour pouvoir déterminer les approvisionnements en vivres et aussi en charbon, qui pourraient être nécessaires (1). Pendant la guerre russo-japonaise, l'Angleterre a maintenu les restrictions apportées par elle au cours des guerres antérieures, à la fourniture des vivres. Aucun navire de guerre de l'un ou l'autre belligérant, dit la règle quatrième des Instructions adressées aux lords commissaires de l'Amirauté, ne pourra, pendant qu'il se trouve dans un port ou dans des eaux britanniques, charger des provisions, excepté les ravitaillements et autres choses qui sont nécessaires pour la subsistance de son équipage. Il en est de même du Danemark, de la Suède et Norvège et de l'Égypte qui ont employé les mêmes formules ou des formules analogues à celles de l'Angleterre (2).

L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Chine, le Mexique, etc., ne parlent pas de la fourniture de vivres dans leurs déclarations de neutralité qui se bor-

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VIII, p. 364.

(2) V. même Revue, t. XI, aux Documents, p. 4 et suiv.

nent à indiquer, pour la plupart que ces Etats entendent s'abstenir de tout acte de nature à contrevenir à la neutralité. Il faut reconnaître que ces restrictions, peu nombreuses en pratique, ne s'imposent pas aux Etats neutres et l'on peut dire que le principe, en cette matière, est encore la liberté (1). Même quand ils jugent bon de surveiller l'initiative de leurs sujets, comme nous venons de le voir, les restrictions qu'ils apportent à leur liberté ne s'appliquent qu'au trafic qu'ils peuvent faire dans leurs propres eaux et avec les navires belligérants eux-mêmes. Que penser du cas qui s'est déjà présenté et qui se renouvellera plus souvent dans les guerres futures à cause des difficultés de plus en plus grandes qu'éprouveront les belligérants pour s'approvisionner, que penser du cas où des navires de commerce viennent faire des chargements de vivres dans les eaux neutres à destination d'une flotte belligérante (2) ? Nous estimons que même lorsque les neutres ont connaissance de cette destination, ils n'ont pas à intervenir. Leur devoir d'abstention ne peut aller jusqu'à s'informer de la destination des navires qui chargent dans leurs eaux. Néanmoins, d'après certains auteurs, lorsque la destination hostile est certaine, ils peuvent interdire ce trafic aux navires portant leur pavillon, mais non pas à des navires appartenant à

(1) V. Despagnet, p. 695 et Bonfils, p. 789.

(2) La même question se pose pour le charbon, v. plus loin.

d'autres nations. Pourtant, pendant la guerre hispano-américaine, le Mexique saisit à plusieurs reprises des navires espagnols, sous prétexte qu'ils étaient chargés de vivres destinés à Cuba. L'Espagne protesta et avec raison, car le Mexique avait certainement outrepassé ses droits. Durant la même guerre, les Anglais laissèrent plusieurs fois les Espagnols acheter des vivres à la Jamaïque pour la même destination (1).

Terminons ce paragraphe par l'examen de la fourniture des armes ou des munitions de guerre à un vaisseau belligérant dans des eaux neutres, fourniture qui offre quelque analogie avec la fourniture des vivres ou autres approvisionnements.

Toute fourniture d'armes ou de matériel de guerre faite par un Etat neutre ou par ses agents à l'un des belligérants ou aux deux à la fois constitue incontestablement une violation de la neutralité. Aucune discussion sur ce point. Hautefeuille (2) croit que l'Etat neutre peut accorder aux belligérants le droit de transporter des munitions ou des armes de l'un de leurs navires à un autre dans ses eaux, si toutefois ce transbordement ne nuit pas à la sécurité des côtes. Klüber fait remarquer que si on l'autorise, la règle que les eaux neutres ne doivent pas servir de lieu de ravitaillement peut être facilement violée. Il suffit

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 223.

(2) V. op. cit., t. I^{er}, p. 322

pour cela que les belligérants y envoient des vaisseaux neutres chargés de munitions pour approvisionner leurs bâtiments et de cette façon ceux-ci pourront toujours trouver dans les eaux neutres de quoi remplacer leurs munitions épuisées ou leur artillerie démontée.

Mais la vente d'armes ou de munitions de guerre aux belligérants par les particuliers neutres doit-elle être considérée comme licite ? Il est évident qu'un Etat neutre peut (et ce faisant il ne fera qu'observer une neutralité scrupuleuse) interdire un pareil trafic à ses sujets dans ses propres eaux. Mais la question qui se pose et qui est encore discutée à l'heure actuelle est celle-ci : l'Etat neutre est-il tenu en vertu de ses devoirs de neutre d'imposer à ses sujets pareille interdiction et doit-il être responsable des fournitures par eux faites aux belligérants ?

Jusqu'à ces dernières années, la doctrine aussi bien que l'usage regardaient comme absolument licite la vente d'armes et de munitions par des particuliers neutres aux nations en guerre en vertu du principe que le commerce entre sujets neutres et belligérants est libre pendant les hostilités. Une seule sanction était possible, la confiscation dans la haute-mer par le belligérant lésé. Les sujets neutres étaient considérés comme faisant une opération commerciale à leurs risques et périls et sans pouvoir recourir, le cas échéant, à la protection de leur gouvernement qui ne pouvait être en aucune façon inquiété pour ces fournitures. Mais, depuis quelques années, il n'y a

plus unanimité dans la doctrine et certains auteurs pensent qu'il faut y voir une violation de la neutralité ; d'autres invitent seulement les Etats neutres à ne pas tolérer de la part de leurs sujets des fournitures trop considérables. Ici encore se manifeste la tendance que nous avons déjà fait remarquer et qui consiste à apporter des restrictions de plus en plus nombreuses à la liberté commerciale des neutres et à l'heure actuelle une grande partie de la doctrine assimile la fourniture à l'équipement et à l'armement des vaisseaux de guerre. Poussée par les belligérants qui y ont le plus grand intérêt, la pratique la suit de plus en plus sur ce terrain. Déjà en 1870-71, la Belgique et la Suisse ont interdit la vente des armes et des munitions de guerre à leurs sujets. Pourtant l'Angleterre et l'Amérique conservèrent l'ancienne tradition et les munitions et les armes furent regardées pendant la guerre franco-allemande comme de simples objets de contrebande dont elles n'avaient pas à interdire le trafic à leurs nationaux qui en firent des grandes fournitures à la France, ce qui amena des réclamations de la part du gouvernement prussien (1). Pendant la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis un certain nombre d'Etats interdirent à leurs sujets le commerce des armes (2). Quant aux Etats qui ne l'ont point défendu, leurs nationaux

(1) V. Bonfils, Manuel de droit intern. public, p. 787.

(2) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 211.

ne s'y sont livrés que secrètement. En 1904-1905 beaucoup d'Etats n'ont pas parlé dans leurs déclarations de la fourniture des armes. « En aucun cas, disent les instructions françaises, un belligérant ne peut faire usage d'un port français pour s'y approvisionner d'armes ou de munitions de guerre. » De même la proclamation de neutralité de l'Angleterre dont les instructions sont très formelles, interdit aux navires belligérants d'augmenter « leurs forces guerrières » dans un port britannique (1).

Il semble donc que dans cette question de la fourniture d'armes et de munitions de guerre, la pratique va de plus en plus, comme pour la fourniture de charbon, vers l'interdiction imposée aux particuliers neutres par leurs Etats de se livrer à ce commerce. Dans tous les cas, les Etats neutres, même ceux qui adopteront cette interdiction, ne pourront pas être rendus responsables des fournitures faites par leurs ressortissants quand elles auront été faites à leur insu et quand ils pourront démontrer qu'ils ont fait tous leurs efforts pour les empêcher.

A l'heure actuelle, l'interdiction du commerce des armes ne s'impose pas aux sujets neutres ; de même que pour le charbon, les Etats neutres sont libres de le permettre ou non.

(1) Il en est de même des Pays-Bas, de l'Egypte. V. même Revue, t. XI, Documents.

§ 3. — LA FOURNITURE DE CHARBON DANS LES EAUX NEUTRES (1)

La question de la fourniture de charbon dans les eaux neutres est plus compliquée que celle de l'approvisionnement en vivres, quoiqu'elle lui soit analogue. Le charbon, comme les vivres, paraît être une marchandise innocente ; mais, en réalité, il a un caractère mixte et, dans le cas qui nous occupe, celui où des navires belligérants viennent faire du charbon dans des eaux neutres, on l'a quelquefois assimilé aux munitions de guerre et aux armes, parce qu'il est aussi nécessaire qu'elles dans les guerres navales modernes. Les vaisseaux de guerre marchent tous aujourd'hui à la vapeur et le combustible leur est utile pour combattre, aussi bien que des obus ou des torpilles. Sans charbon ils sont immobilisés et offrent un but facile aux coups de leurs adversaires ; leur valeur combattive est pour ainsi dire réduite à néant : ils ne peuvent ni donner la chasse aux navires de commerce transportant de la contrebande de guerre, ni fuir devant un ennemi plus fort, ni même se rendre sur le théâtre des hostilités. De plus, comme ils ont ou bien un fort tonnage ou bien une

(1) V. pour cette question une étude de M. de Lapradelle parue dans la *Rev. de droit intern. public*, t. XI, p. 531 et suiv., sous le titre : *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres*.

grande vitesse, ils consomment beaucoup plus de combustible qu'autrefois. Dès lors, permettre à des navires belligérants de se ravitailler en charbon, c'est leur permettre d'augmenter leurs forces et leur faciliter la continuation des hostilités. Leur fournir du charbon, c'est, comme le dit un auteur moderne, « leur fournir de la vitesse, qui, sans être une arme, vaut plus que beaucoup d'armes » (1).

C'est pour toutes ces raisons que la pratique internationale, nous allons le constater à l'occasion des guerres les plus récentes, tend de plus en plus à appliquer à la fourniture de charbon dans les eaux neutres les mêmes restrictions qu'au ravitaillement en armes et en munitions (2). Mais comme, d'une part, le charbon n'a pas toujours une destination exclusivement guerrière, qu'il peut aussi être destiné à un usage pacifique et que, d'autre part, la suppression radicale et absolue de la liberté de la vente du charbon aurait privé les commerçants et les industriels neutres d'une grande source de bénéfices, les Etats neutres hésitent à se montrer trop rigoureux et même, lorsqu'ils prennent des mesures restrictives, ils ne les appliquent que mollement. C'est pour cela que le refus de la permission de faire du charbon dans

(1) V. Dupuis, p. 431.

(2) Il s'agit ici non de la fourniture directe par l'Etat mais de fournitures faites par des particuliers neutres.

les eaux neutres est rare et que la pratique n'en est point encore consacrée.

La première mesure dans le sens de la limitation a été prise par l'Angleterre dans un Règlement du 31 janvier 1862. La quantité de charbon que les navires belligérants étaient autorisés à prendre dans les eaux et ports britanniques était limitée à ce qui était nécessaire pour leur permettre d'atteindre le port national le plus proche. De plus, un intervalle minimum de trois mois était exigé entre deux fournitures successives de charbon à un même vaisseau. L'Angleterre fut fidèle à ces règles pendant toutes les guerres qui suivirent (1). Les Etats-Unis les adoptèrent en 1870 et postérieurement un certain nombre d'Etats s'en inspirèrent, les uns en fixant seulement une limitation de la quantité pouvant être fournie, les autres, exigeant aussi un certain laps de temps entre deux approvisionnements successifs. Pour être plus bref, nous n'examinerons que la pratique suivie au cours des deux dernières guerres maritimes. Une formule très souvent employée dans les déclarations de neutralité est la suivante : les navires belligérants ne pourront embarquer que la quantité de charbon nécessaire pour atteindre le port étranger le plus voisin. Cette formule est critiquable. On

(1) V. les instructions adressées en 1904 par lord Lansdowne aux lords Commissaires de l'Amirauté. Rev. gén. de droit intern. public, t. XI, Documents, p. 7 et suiv.

a fait remarquer que si l'Etat voisin a adopté également la même formule, les vaisseaux belligérants dépourvus de charbon en seront réduits à faire la navette entre l'un et l'autre de ces ports les plus voisins (1). Pour éviter toute équivoque et pour permettre aux navires de terminer leur voyage, les Etats neutres doivent compléter leur prohibition de la manière suivante : les navires belligérants ne sont autorisés à embarquer que la quantité de charbon qui leur est nécessaire pour atteindre le port étranger le plus voisin *dans le sens de leur destination*. D'ailleurs, la plupart des Etats neutres ont décidé, dans leurs déclarations de neutralité, qu'il ne pourrait être fourni aux vaisseaux belligérants que la quantité de charbon nécessaire pour gagner le port le plus voisin de leur propre pays ou quelque destination plus proche. L'article 42 du Règlement de la Haye dit également : « On ne leur fournit (aux navires belligérants)... du charbon que la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. » Néanmoins malgré la clarté de la formule, des difficultés se sont élevées lors de la guerre hispano-américaine. Quelle signification donner à l'expression « gagner le port le plus proche de leur pays » dans une guerre où les belligérants ont des colonies ? Les premières eaux dans lesquelles leurs navires se rendant à l'une de ces colonies pourront faire du charbon, seront-ce

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 215.

les eaux les plus rapprochées dans la direction de leur destination, c'est-à-dire celles de cette colonie, ou bien sera-ce, en appliquant la formule à la lettre, un port de leur pays, qu'ils viennent de quitter. La question s'est posée, en 1898, pour l'escadre espagnole qui, venant d'Espagne et allant aux Philippines, s'était arrêtée dans le canal de Suez pour faire du charbon. L'Egypte, après avoir commencé par refuser toute fourniture de charbon dans les eaux de Port-Saïd, sous le prétexte que l'amiral Camara en avait déjà neuf mille tonnes à bord de ses navires, l'autorisa ensuite à prendre une quantité limitée de combustible sur une déclaration écrite que son escadre avait besoin de charbon et qu'elle allait retourner directement en Espagne. On ne lui permit donc pas de terminer son voyage jusqu'aux Philippines. La question a été résolue par le Gouvernement égyptien dans le sens d'une interprétation stricte de l'expression « le port national le plus proche ». Il n'y aurait pas lieu de tenir compte de la destination du navire belligérant. Cependant, il ne faudrait pas juger cette solution comme définitive, car, somme toute, dans le cas que nous venons d'exposer, ce n'est pas l'Egypte qui a agi d'elle-même, mais le Gouvernement anglais qui témoigna, on le sait, pendant toute la durée de la guerre, la plus grande bienveillance en faveur des Etats-Unis. L'attitude de l'Angleterre n'a peut-être pas été très correcte au point de vue de la neutralité, car l'Egypte ne fait pas partie de son territoire et n'avait pas fait siennes les règles

anglaises concernant la fourniture du charbon (1). La question ne pouvait être réglée que par la Convention de 1888 et si celle-ci ne la prévoyait pas, ce qui est en effet le cas, par les principes de la pratique la plus universellement suivie. Or, en toute absence de déclaration contraire, les belligérants sont admis à présumer que les ports neutres sont ouverts au ravitaillement en charbon.

Dans la guerre russo-japonaise, la question du charbon se posa également. Tout à fait au commencement de la guerre, la flotte de croiseurs de l'amiral Wirenus croisa pendant quelques jours dans les eaux égyptiennes de Suez et y fit quelques captures. Elle demanda du charbon à Port-Saïd. Malgré qu'elle eut trois prises avec elle, le Gouvernement égyptien se montra moins sévère que pour l'amiral Camara et lui en accorda, mais sur la déclaration écrite de son commandant qu'elle en avait besoin pour se rendre à Cadix d'où elle regagnerait définitivement la Russie (2). L'amiral russe manqua d'ailleurs à sa promesse, puisqu'un de ses croiseurs le « Dmitri-Donskoï » employa le charbon qui leur avait été ainsi fourni à faire des croisières à l'entrée du golfe de Suez (3). Toutes les restrictions apportées depuis

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 216.

(2) C'était d'ailleurs conforme à sa déclaration de neutralité en date du 10 février 1904.

(3) Pour les autres cas de fourniture de charbon voir le chapitre suivant.

1862 par l'Angleterre à la fourniture du charbon n'ont pas été adoptées par toutes les nations qui, pourvu qu'elles ne méconnaissent point leurs devoirs généraux d'abstention et d'impartialité et les usages traditionnels en la matière, demeurent libres de n'imposer aucune limitation à la liberté commerciale de leurs sujets. C'est ainsi que beaucoup d'Etats, lors des guerres dont nous parlons, se sont purement et simplement référés aux coutumes internationales et n'ont pas parlé de la fourniture de charbon dans leurs déclarations de neutralité (1). Il en est de même de la France qui, en 1898 et en 1904, a employé la formule générale suivante : « Il ne peut être fourni à un navire belligérant que les approvisionnements nécessaires à la sécurité de sa navigation. »

La règle la plus généralement admise demeure donc que les Etats neutres sont libres d'accorder ou de refuser à un navire belligérant la fourniture de charbon (2). Mais qu'ils prennent l'un ou l'autre parti, ils doivent toujours l'interdire lorsqu'elle est destinée à un navire qui vient fréquemment et régulièrement renouveler ses provisions de combustible au même

(1) Grèce, Roumanie, Vénézuéla, Portugal, Russie, Italie, etc., pendant la guerre hispano-américaine. V. Rev. gén. de droit intern. public, t. V, aux Documents.

Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Mexique, etc., en 1904. V. même Revue, t. XI. V. aussi Journal de droit intern. privé, année 1904.

(2) V. Lawrence, p. 124 et le chap. suivant de ce travail.

point de la côte, car leurs eaux ne doivent pas devenir une base de ravitaillement. Aussi pour éviter des abus, les Etats neutres décident parfois, ainsi que nous l'avons déjà dit, qu'un certain espace de temps devra s'écouler entre deux fournitures successives (1). Les limitations à la liberté des particuliers neutres ne s'appliquent qu'à la vente du charbon faite directement aux belligérants dans les eaux neutres. Mais on peut se demander si elles peuvent également l'être aux fournitures faites à des navires de commerce neutres ou appartenant à des belligérants lorsque les fournitures sont à destination de vaisseaux belligérants qui les attendent à une distance plus ou moins éloignée des eaux neutres. Nous nous sommes posé la même question à propos des vivres. La réponse devrait être la même. Mais étant donné le caractère plus particulièrement hostile du charbon, les neutres se montrent plus sévères. S'ils connaissent la destination réelle des navires qui ont ainsi chargé du

(1) Angleterre, Danemark, Japon, Chine en 1898. Angleterre, Egypte, Danemark, Suède et Norvège en 1904. Les règles égyptiennes ont été calquées sur les règles anglaises. Elles sont même plus rigoureuses. Il ne pouvait être fourni du charbon que sur une déclaration écrite du capitaine du navire belligérant énonçant la destination du navire et la quantité de charbon déjà à bord. Les autorités ne pouvaient permettre que le combustible nécessaire pour se rendre au plus prochain port accessible. V. J. de droit intern. privé, année 1904, p. 465 et 1046.

charbon dans leurs eaux, ils peuvent, mais ils n'y sont point obligés, les empêcher d'effectuer ce transport, à condition toutefois que ces navires appartiennent à quelques-uns de leurs sujets (1). L'Angleterre, en 1870, prohiba le transport de charbon à destination de l'escadre française effectué par ses navires de commerce.

Un autre cas de chargement de charbon dans les eaux neutres peut encore se produire. C'est quand des navires belligérants prennent du charbon à bord de transports neutres où appartenant à leur gouvernement. Ce cas de transbordement, très fréquent dans les guerres récentes, s'est présenté en 1898 dans les eaux égyptiennes. L'Egypte ne consentit pas au chargement sur les vaisseaux de l'escadre Camara du charbon apporté par les transports espagnols. Il est vrai qu'elle avait auparavant refusé tout achat à terre (2). On pense, d'une manière générale, que ce système de ravitaillement est assimilable à la fourniture directe ; si celle-ci est refusée, il doit l'être également. C'est peut-être exagéré, car ce simple transbordement, surtout lorsqu'il n'est pas effectué par navires appartenant à des sujets de l'Etat neutre

(1) L'hypothèse que nous visons s'est plusieurs fois réalisée au cours de la guerre russo-japonaise. Des transports russes achetèrent du charbon à Saïgon, Cardiff, etc. V. le chapitre suivant.

(2) Le consul américain avait d'ailleurs acheté tous les stocks de charbon qui se trouvaient dans le port.

riverain, apparaît comme innocent. Un auteur anglais, Lawrence, dans un livre récent dont nous aurons l'occasion de reparler, déclare que la fourniture de charbon a besoin de recevoir une réglementation internationale. Il voudrait que cette fourniture soit absolument interdite dans les ports et eaux neutres. Cette distinction que l'on établit entre ce qui est nécessaire à la vie, dont on permet la fourniture par les neutres, et ce qui est nécessaire à la guerre, qu'on ne leur permet pas d'accorder aux belligérants, est tout à fait artificielle, parce que, dit-il, un homme doit vivre avant de pouvoir combattre et les choses qui lui permettent de se tenir en bonne santé lui permettent également d'accomplir ses devoirs de combattant. Et c'est de fait que la distinction est, en effet, subtile. Mais une question se pose ici, très importante, dont la solution intéresse les futurs belligérants. On sait quelle importance a le charbon dans les guerres modernes : un navire sans combustible ne peut combattre que difficilement. Or, il est impossible à une flotte d'emporter dans ses soutes des provisions de charbon en quantité suffisante pour faire des croisières, prendre contact avec un ennemi qui se trouve sur des mers éloignées ou pour bombarder les côtes et les colonies de son adversaire (1). Faire convoier une flotte par des navires charbonniers est

(1) V. les difficultés éprouvées par l'amiral Camara en 1898 et par l'amiral Rojestwensky en 1904-1905.

une entreprise coûteuse, quelquefois impossible, toujours difficile. Puis, non seulement il faut du charbon, mais encore des vivres et de l'eau douce. Les vaisseaux modernes sont des organismes complexes et délicats qui s'endommagent facilement ; les tempêtes et les longs voyages leur causent toujours des avaries ; ils auront donc besoin de réparations fréquentes. Par conséquent, pour pouvoir combattre d'une manière efficace, les navires belligérants sont dans la nécessité aujourd'hui de se ravitailler de toutes manières très souvent, soit dans leurs propres ports, soit dans les eaux neutres lorsqu'ils sont loin de ces derniers. Aussi la coutume universelle suivie jusqu'ici, sans aucunes protestations, était-elle que les belligérants pouvaient user des eaux neutres pour s'y approvisionner en combustible et en vivres et y faire des réparations. Les combattants y trouvaient tous un avantage immédiat, puisque les neutres étaient tenus de par leur devoir d'impartialité de leur offrir à tous indistinctement les mêmes avantages. Les neutres n'étaient, en aucune façon, lésés par cette tolérance et de plus ils étaient en droit de compter, que le cas échéant, comme belligérants, ils bénéficieraient du même traitement. Ensuite, comme le fait très bien remarquer M. Dupuis (1), cette large hospitalité était favorable aux intérêts généraux de la navigation, car elle évitait aux navires belligérants

(1) V. page 427

la tentation de prendre aux navires de commerce rencontrés au large les ressources qu'ils pouvaient demander aux ports neutres. En sorte que toutes les règles concernant l'asile ne s'expliquaient pas seulement par des raisons d'humanité, mais encore par de puissantes considérations pratiques et par les nécessités de la navigation maritime (1). Voilà quelles ont été jusqu'à présent les règles traditionnelles en matière de neutralité, approuvées par la majorité des auteurs et mises en pratique par presque toutes les puissances maritimes. Celles-ci ont-elles intérêt, d'une manière générale, à accepter les règles restrictives qui leur sont proposées par l'Angleterre et doivent-elles abandonner les règles traditionnelles dont nous venons de parler ?

Nous ne le croyons pas et voici pourquoi. Il ne faut pas se faire illusion et les auteurs anglais sont les premiers à ne pas s'en cacher, l'Angleterre, en s'efforçant de réduire l'asile à son minimum, ne cherche pas uniquement à faire prévaloir une certaine conception juridique de la neutralité et à obéir aux devoirs que le droit international théorique lui impose comme neutre ; elle cherche aussi à servir au mieux ses intérêts de future belligérante. C'est qu'en effet, si la prohibition de toute possibilité d'approvisionnement dans les eaux neutres venait à se généraliser, l'Angleterre serait la première et la seule,

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VIII, p. 357.

peut-être, à en profiter. D'une part, comme elle est pourvue de possessions dans toutes les mers du globe et comme son sol est riche en charbon, elle pourrait facilement ravitailler ses escadres dans toutes ses stations navales ; puis, ayant la flotte commerciale la plus importante du monde, elle pourrait approvisionner ses navires aisément dans n'importe quel océan. D'autre part, ses ennemis éventuels seraient réduits à l'impuissance vis-à-vis d'elle ; son commerce maritime serait à l'abri des dommages que pourraient lui causer des croiseurs rapides, pouvant s'approvisionner dans des ports neutres en dépit du blocus par les vaisseaux anglais de leurs ports nationaux. On voit donc quelle situation avantageuse créerait à la Grande-Bretagne l'adoption du système de neutralité qu'elle préconise. Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que ce soit elle, la première, qui, dès 1862, ait apporté des limitations à la fourniture de charbon dans ses eaux. Elle comptait, et son espoir s'est réalisé en partie, que d'autres Etats la suivraient dans cette voie et que, ces mesures se réalisant, elle ne pourrait qu'en profiter, alors qu'au contraire elles porteraient préjudice à ses futurs adversaires. Elle propose maintenant la prohibition complète de toute fourniture dans les eaux neutres, en la montrant comme une condition indispensable d'une neutralité impartiale et ses auteurs engagent le Gouvernement à ne laisser échapper aucune occasion de persuader aux autres nations de l'adopter. La presse a profité de la guerre russo-japonaise et du conflit entre la France et le Japon

pour le lui rappeler. Nous pensons que si les Etats européens maritimes adoptent les vues de l'Angleterre, ils se supprimeront à eux-mêmes toute possibilité de lutte sur mer contre elle, car ne possédant que peu ou même pas de colonies et de base de ravitaillement, leurs flottes, ne pouvant plus compter sur l'assistance fournie par les neutres et réduites à leurs propres ressources, ne leur seront pas d'une grande utilité. L'aventure qui est arrivée à l'escadre de l'amiral Camara, en 1898, est là pour le prouver. Ils seront alors forcés de se créer dans les mers lointaines des stations navales où leurs navires de guerre pourront trouver de quoi continuer leur route. Quelques nations ont déjà commencé à conquérir ou à acquérir des petites îles situées loin de leur territoire pour en faire des points d'appui pour leurs flottes. C'est ainsi qu'en 1899, l'Allemagne a acquis de l'Espagne les îles Carolines. Ou bien encore, elles chercheront à obtenir des concessions de dépôts de charbon. Remarquons que ce moyen de parer à l'empêchement de tout approvisionnement chez les neutres n'est pas sûr, car il est inacceptable au point de vue des principes du droit international, de sorte qu'il est possible que l'Etat qui en a usé ne puisse pas s'en servir précisément au moment où il en a besoin. C'est qu'en effet, si l'Etat concessionnaire se trouve engagé dans une guerre où l'Etat concédant est neutre, la concession se trouvant en territoire neutre ne pourra pas être utilisée. Le concédant devra faire passer ses devoirs de neutre avant l'obligation qu'il a contractée envers

le concessionnaire, puisqu'il est admis depuis longtemps qu'un neutre ne peut pas se retrancher derrière un traité même conclu avant la guerre pour éluder ses devoirs de neutre (1).

Il nous paraît donc que de toutes façons les grandes puissances en général, et la France et l'Allemagne en particulier, ont le plus grand intérêt à maintenir leurs règles traditionnelles en matière de neutralité, règles qui consistent dans une conciliation entre leurs devoirs essentiels de neutres et leurs intérêts éventuels de belligérants basés sur les nécessités de la guerre navale moderne (2). Ce n'est qu'à ce prix qu'elles pourront se défendre contre les ambitions anglaises et s'éviter les frais et les difficultés que nécessitent les expéditions destinées à créer des stations coloniales et des dépôts de charbon. Elles ne doivent donc pas se laisser prendre aux propositions de la Grande-Bretagne. D'ailleurs, les Anglais eux-mêmes ne s'illusionnent pas beaucoup sur leurs chances de succès. « Il n'est pas probable, dit Lawrence, que nous ayons la chance de voir beaucoup d'Etats adopter le système de la complète prohi-

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VIII, p. 362, note 3.

(2) Dans une interview parue dans *le Temps* le professeur Schieman a indiqué à propos des incidents auxquels a donné lieu le Maroc, que l'Allemagne avait intérêt à se rapprocher de la France pour maintenir ces règles traditionnelles malgré les prétentions de l'Angleterre.

bition en dépit de sa nécessité évidente, au point de vue d'une neutralité vraiment impartiale. » Aussi ne conseille-t-il pas à l'Angleterre de donner l'exemple et de défendre, la première, toute fourniture de charbon aux belligérants dans ses eaux (1). Sa production et son commerce auraient à en souffrir beaucoup et, en cas de guerre, ses adversaires pourraient s'approvisionner dans les ports neutres, alors que cette faculté lui serait interdite à elle-même.

(1) Pourtant le 10 août 1904, le gouvernement de Malte interdit dans une proclamation de neutralité spéciale, aux navires belligérants de faire, dans les eaux de l'île, du charbon soit directement, soit au moyen de charbonniers ayant pris du combustible à Malte même ou dans un autre port. V. Rev. gén. de droit intern., t. XI, Lapradelle, p. 548.

CHAPITRE V

LE CONFLIT FRANCO-JAPONAIS EN 1905

Nous avons renvoyé ici l'examen des difficultés qui se sont produites pendant la guerre russo-japonaise entre le Japon et la France, parce que ces difficultés étant survenues à la fois à propos du séjour, des fournitures de moyens de réparation, de vivres et de charbon dans les eaux coloniales françaises, nous avons cru bon de les réunir dans un intérêt de clarté. D'ailleurs, leur solution n'est-elle pas plus facile maintenant que nous connaissons les règles coutumières qui régissent les diverses utilisations des eaux neutres et en particulier celles que la France a toujours appliquées.

On se rappelle qu'après les premiers désastres subis par la Russie en Extrême-Orient, le Gouvernement réunit une nouvelle escadre, désignée sous le nom d'escadre de la Baltique, qui devait délivrer Port-Arthur et combattre la flotte japonaise. C'était évidemment une entreprise hérissée de difficultés. D'abord, la longueur du voyage lui-même et les tempêtes possibles pouvaient faire craindre que les navires russes n'arri-

vassent au terme de leur voyage endommagés et mal préparés au combat. Puis l'approvisionnement en charbon et en vivres d'une flotte très nombreuse était rendu difficile par ce fait que la Russie n'a aucune possession sur toute la longueur du trajet. Les Etats neutres pouvaient refuser des fournitures dans leurs eaux ; le ravitaillement, au moyen de vaisseaux charbonniers, était également malaisé et pour les mêmes raisons ; de plus, ceux-ci couraient le risque s'ils portaient pavillon russe d'être saisis comme porteurs de contrebande de guerre.

Néanmoins, l'escadre commandée par l'amiral Rojestvensky quitta les eaux russes en septembre 1904. L'intérêt des Japonais était évidemment de voir appliquer à cette escadre les règles de la neutralité la plus sévère qui n'auraient pas permis aux Russes l'accès des mers chinoises ou du moins qui les y auraient fait arriver avec des navires incapables de combattre avec des chances de succès. Aussi dès le départ de l'escadre russe, prévoyant que les neutres pourraient l'autoriser, conformément d'ailleurs aux règles jusqu'ici usitées en droit international, à se ravitailler, à séjourner et à faire des réparations légères dans leurs eaux, les Japonais prétendirent que les lois habituelles de la neutralité ne pouvaient pas s'appliquer au voyage de cette escadre en Extrême-Orient. Ils soutinrent que celle-ci ne pouvait pas être assimilée à des navires isolés regagnant leurs ports nationaux, que sa navigation vers le lieu des hostilités et son dessein d'y prendre part constituaient un cas tout

spécial, sans précédents comparables. Tout secours sous forme de charbon, vivres, réparations, fourni par les neutres à cette expédition manifestement hostile, devait constituer de leur part une aide dans un but de guerre, une aide à la préparation d'actes hostiles, une augmentation des forces militaires d'un des belligérants au détriment de l'autre, car, sans ces facilités par eux accordées, la Russie ne pouvait pas faire faire un si long trajet à une force aussi considérable comptant uniquement sur ses propres ressources.

S'inspirant de ce point de vue, le Gouvernement japonais signala à la France au fur et à mesure que le voyage de l'escadre Rojestvensky se poursuivait, une série de faits qui constituaient, à son avis, autant de violations de la neutralité de sa part (1). Au mois d'octobre, tandis que la flotte russe passait au large de Cherbourg, plusieurs navires s'en seraient détachés pour effectuer dans les eaux françaises un chargement de charbon à l'aide de charbonniers et deux d'entre eux y auraient fait des réparations. Une note fut remise au Gouvernement français (2).

(1) La presse japonaise, à cette occasion, accusa avec des termes quelquefois violents le gouvernement français de négligence intentionnelle et de partialité manifeste ; elle alla même jusqu'à réclamer des mesures de représailles.

(2) Nous nous sommes servis, pour exposer l'argumentation japonaise et l'argumentation française, de deux articles parus dans le Journal *le Temps* les 11 et 12 mai 1905 et signés Villiers.

La division russe qui devait arriver en Extrême-Orient en contournant le cap de Bonne-Espérance se serait arrêtée dans les eaux françaises de Dakar et ravitaillée au moyen de steamers chargés de charbon qui l'y attendaient. Nouvelles observations japonaises. Deux navires faisant partie de l'autre fraction de l'escadre passant par le canal de Suez auraient acheté des provisions de charbon à terre, à Alger. Autres réclamations. A Djibouti, toute l'escadre serait entrée dans les eaux territoriales et s'y serait approvisionnée en charbon. Le Gouvernement japonais pria alors le Gouvernement français de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les utilisations possibles des eaux de Madagascar. Malgré ces avertissements, la flotte russe, arrivée fin décembre dans la mer territoriale de cette île, aurait fait réparer à Majunga deux de ses unités par les soins des autorités maritimes françaises et dans les chantiers de l'Etat. La jonction des deux fractions de l'escadre se serait faite dans les eaux de Nossi-Bé et la flotte au complet serait restée à l'ancre pendant deux mois en vue d'Helville, à une distance franchie en dix minutes par les canots. Elle se serait ravitaillée en charbon à l'aide de ses charbonniers et approvisionnée en vivres et en eau douce. De plus, elle aurait fait servir les eaux françaises à des utilisations stratégiques de toutes sortes : exercices militaires, tirs, etc. Le Gouvernement français promit de faire une enquête et de prier les Russes de quitter les eaux françaises si

leur séjour s'était effectué d'une manière contraire aux règles de la neutralité. D'ailleurs, peu de temps après, l'amiral Rojestvensky reprit sa route. Malgré de nouvelles protestations préventives en vue de son arrivée dans les eaux indo-chinoises, il aurait stationné avec la complicité française dans la baie territoriale de Kramranh, près de Saïgon, puis dans la rade de Port-Dayot, en avril 1905, pendant plus de dix jours. Il y aurait fait du charbon et des approvisionnements et utilisé les eaux françaises dans un but militaire. D'après le Gouvernement nippon, celles-ci auraient servi de base de ravitaillement, de lieu de rendez-vous (jonction de l'escadre Rojestvensky avec l'escadre Nebogatoff) et de base d'opérations de guerre. Les autorités françaises se seraient montrées coupables « d'une récidive dans la négligence » (1). En résumé, les Japonais faisaient grief à la France d'avoir facilité contre eux une entreprise hostile de la Russie, en permettant à ses escadres de stationner, de s'approvisionner et d'attendre leur jonction dans ses eaux, qu'elle avait dépassé la limite naturelle que le droit international a tracée aux devoirs des puissances neutres, et qu'enfin, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour prévenir les utilisations susdites, elle avait violé, sinon la règle, du moins l'esprit des obligations imposées aux neutres.

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. XII, un article publié par M. Nagaoka.

A cette argumentation, on peut répondre et l'on a répondu, d'abord, que les faits invoqués contre la France ont été exagérés et grossis. En ce qui concerne l'approvisionnement en charbon, la fourniture faite directement à terre n'a été tolérée qu'une seule fois à Alger et encore pour une très petite quantité. Dans la plupart des autres cas, notamment à Cherbourg, Dakar, Djibouti, l'escadre russe a été approvisionnée en dehors des eaux françaises (1). En ce qui concerne l'utilisation stratégique des eaux françaises, il ressort de l'enquête ordonnée par le Gouvernement que jamais le territoire maritime français n'a été employé comme lieu de rendez-vous des diverses fractions de la flotte russe, ni utilisé pour y faire des exercices militaires et des tirs. Restent, il est vrai, quelques cas d'approvisionnement effectué dans les eaux françaises au moyen de navires charbonniers. Remarquons que ces approvisionnements ont été presque tous faits par des navires charbonniers anglais et allemands et avec du charbon pris en Angleterre et en Allemagne (2). C'est à ces nations que le Japon

(1) Ce qui est très possible, car, par un temps calme, le transbordement du charbon s'effectue aussi bien dans la haute mer que dans les eaux territoriales.

(2) V. les articles du *Temps* cités plus haut. V. aussi l'art. de M. de Lapradelle déjà cité, p. 544 et suiv.

Le 19 octobre 1906, *le Times* annonçait que plus de 500.000 tonnes de charbon avaient été chargées à Cardiff par des navires allemands à destination de la flotte russe.

aurait dû adresser des protestations pour avoir toléré de la part de leurs sujets des faits qui constituent une assistance directe à un belligérant, autrement qu'un simple transbordement opéré dans les eaux neutres. Il est vrai que les navires charbonniers ont acheté du charbon à Saïgon ou à Kramranh, à destination de la flotte russe, mais ce charbon n'a pas été fourni par l'Etat ; il leur a été vendu par des particuliers ou par des agents du Gouvernement russe. Or la France n'avait pas interdit à ses sujets le commerce du charbon avec les belligérants ou plutôt avec des navires de commerce qui le leur apportaient. D'ailleurs, le Japon n'ayant pas protesté contre les achats de charbon faits dans d'autres pays neutres, il n'avait pas à accuser la France d'un manquement à ses devoirs de neutre (1). Les quelques fournitures de charbon qui ont été faites étaient donc parfaitement licites. Il en est de même de la fourniture de vivres que presque tous les Etats neutres permettent à leurs sujets. Relativement aux réparations, d'abord un fait inexact. Jamais, ainsi que l'ont insinué les Japonais, les navires russes n'ont été réparés par les soins des autorités maritimes. Ensuite les réparations faites

(1) V. les termes des Instructions françaises de février 1904. La France n'était formellement liée que par elles ; ce n'est pas à un belligérant à faire entendre les devoirs d'un Etat neutre. D'ailleurs de semblables fournitures ont été faites dans les eaux de Malacca et le Japon n'a pas protesté.

par l'industrie privée ont été insignifiantes et, par conséquent, conformes à la coutume internationale.

Reste encore un dernier grief contre la France : le stationnement dans les eaux de Djibouti, Dakar, Nossi-bé et Kramranh. Or, les Instructions françaises sont formelles sur ce point ; la durée du séjour dans les eaux et ports français des navires belligérants non accompagnés de prises *n'est pas limitée*. Les règles internationales maritimes n'ont pas encore exigé des neutres l'interdiction du séjour innocent de bâtiments de guerre belligérants dans leurs eaux. N'insistons pas davantage ; nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer quelle était sur ce point l'opinion des auteurs et la pratique la plus généralement suivie. La même hospitalité était offerte aux Japonais qu'aux Russes ; ils n'en ont point profité ; mais la France n'a pas manqué à son devoir d'impartialité. La flotte japonaise a d'ailleurs usé des eaux néerlandaises de la même manière que les Russes ont usé des eaux françaises. Les eaux d'Indo-Chine n'ont pas été prises non plus, comme l'a prétendu le Gouvernement nippon, pour base d'opérations par les vaisseaux russes, puisque ceux-ci ne s'y sont approvisionnés qu'une seule fois et qu'ils ont poursuivi leur route sans y revenir. Pour qu'il y ait base d'opérations, il faut qu'il y ait usage continu des eaux et fréquence dans l'approvisionnement. L'Etat neutre, dit Dupuis, commentant les règles anglaises qui sont pourtant si sévères, est tenu de veiller à ce que le contact pris avec son territoire ne permette pas aux vaisseaux admis au

séjour de s'y ravitailler *périodiquement* ; il doit s'opposer à ce qu'ils y viennent *chercher régulièrement* les objets, qui sans être des instruments de lutte, sont cependant la condition même de la continuation de la campagne (1). Dans tout ce conflit, l'attitude de la France a été très correcte, et bien que les faits signalés par le Gouvernement japonais n'aient pas paru violer ses propres règles de neutralité, les seules, en somme, auxquelles elle était tenue d'obéir, en l'absence d'un Code international de la neutralité, elle a pris néanmoins des mesures pour marquer sa bonne volonté d'être impartiale. Ces mesures, il est vrai, n'ont pas pu toujours être exécutées parce que la surveillance des eaux coloniales est plus malaisée que celle des eaux continentales (2).

L'attitude de la France a d'ailleurs été approuvée par le Parlement d'Angleterre, alliée du Japon, ainsi que par la doctrine anglaise (3). C'est la meilleure critique que l'on puisse faire des griefs japonais. Lawrence, dont le témoignage ne peut pas être suspecté puisqu'il est anglais et puisqu'il se montre très sévère en matière de neutralité, passant en revue, dans un livre spécialement écrit à propos de la guerre russo-japonaise, les principes généraux de droit

(1) V. op. cit., p. 458 et le chap. V, 3^{me} partie de ce travail.

(2) V. le Journal *le Temps*, 11 et 12 mai 1905.

(3) La presse anglaise, il est vrai, prit parti pour le Japon dès le commencement de la guerre.

international que les neutres doivent observer pendant une guerre maritime, émit en substance et en résumé les opinions suivantes après l'hospitalité et le ravitaillement en charbon de l'escadre de l'amiral Wirenius à Djibouti (1). Les Etats neutres doivent interdire les hostilités dans leurs eaux, l'usage de celles-ci comme base d'opérations, les fournitures d'armes et de munitions et l'enrôlement des matelots ; mais ils ne sont pas obligés de refuser l'approvisionnement en charbon et en vivres et les moyens de réparations. Tout ce que le droit international exige, c'est qu'un vaisseau belligérant, en sortant des eaux neutres, ne soit pas plus apte à combattre qu'avant d'y pénétrer. Appliquant ces règles au cas de l'amiral Wirenius (le même que celui de Rojestvensky), il reconnaît que la France n'a pas violé les règles habituelles de la neutralité en permettant le séjour et l'approvisionnement en charbon ; sa conduite n'aurait été blâmable que si elle avait refusé aux Japonais les mêmes facilités qu'aux Russes.

Lawrence approuve ensuite les règles restrictives anglaises qu'il trouve naturellement plus justes, et il ajoute textuellement : « Tant que le droit international permet le séjour des navires belligérants dans les ports neutres et ne met aucune limite à la quantité de charbon qui peut y être fourni, nous n'avons aucun droit d'accuser nos voisins et amis d'infractions

(1) V. War and Neutrality in the Far-East.

à la neutralité, parce qu'ils n'ont pas copié nos restrictions salutaires. Les Etats sont liés par les principes de droit international et non par les règles anglaises, si excellentes soient-elles. »

Un peu plus loin, il s'occupe de l'escadre du Pacifique qu'on était en train d'équiper à Cronstadt et dit qu'elle ne pourra faire un aussi long trajet et arriver sur les lieux des hostilités que grâce à des fournitures tolérées par les Etats neutres. Mais il reconnaît que dans l'état actuel du droit international, ces fournitures ne constituent pas une infraction à la neutralité, pas même au règlement anglais de 1904, qui pourtant est sévère, pourvu qu'elles soient permises aux Japonais comme aux Russes.

Nous pensons maintenant qu'aucun doute ne peut subsister sur la fausseté de la thèse émise par le Gouvernement japonais ; elle est radicalement condamnée et par ses amis eux-mêmes.

TROISIÈME PARTIE

LES UTILISATIONS NON PERMISES

CHAPITRE PREMIER

LES HOSTILITÉS DANS LES EAUX NEUTRES

Si les navires belligérants peuvent être admis par les neutres à séjourner ou à recevoir un asile dans leurs eaux, dans les conditions que nous venons d'indiquer, il leur est interdit d'utiliser ces eaux dans un but de guerre. Les Etats neutres doivent, sous peine de perdre leurs privilèges de neutres, veiller à ce que leur territoire ne soit pas employé dans un tel but.

Toutes les utilisations de leurs eaux que les neutres sont tenus de prohiber, découlent de ce principe que les eaux neutres ne doivent pas servir de théâtre aux hostilités, ni de lieu de préparation ou de continuation à des opérations de guerre. C'est, en effet, un des principaux devoirs des Etats neutres, en même

temps qu'un de leurs droits essentiels, que de s'opposer à ce que les navires belligérants pénètrent dans leurs eaux territoriales pour s'y livrer à des hostilités ou y commettre des actes de guerre sur la personne ou les biens de leurs ennemis. S'abstenant de toute participation à la guerre, ils sont en droit et en même temps ils sont tenus d'exiger des belligérants le respect de leur territoire. Ce principe repose, non seulement sur le respect dû à la souveraineté des Etats neutres, mais encore sur la considération des dommages que des hostilités livrées si près de leurs côtes ne manqueraient pas de leur causer.

Examinons d'abord la question des hostilités proprement dites.

Le neutre, dit Hautefeuille (1), qui veut conserver ses droits et remplir ses devoirs, ne peut permettre que ses ports, rades ou mers territoriales servent de champ de bataille aux bâtiments des puissances belligérantes. L'Etat neutre qui souffrirait aujourd'hui un combat dans ses eaux tout en ayant des moyens pour l'empêcher serait considéré, à juste titre, comme abandonnant les avantages de la neutralité. Il devra donc s'opposer autant qu'il le pourra et même par la force, à ce que des hostilités interviennent dans ses eaux. Cette règle est aujourd'hui universellement admise par tous les auteurs et par la

(1) V. op. cit., t. I^{er}, p. 233.

coutume internationale. Dans l'ancienne doctrine, on trouve l'opinion que les hostilités sur le territoire neutre sont légitimes lorsqu'elles sont permises par les Etats neutres, à condition que cette permission soit accordée également à l'un et à l'autre des belligérants. D'autres auteurs, plus récents, notamment Ortolan (1), faisant remarquer combien il était difficile pour un Etat neutre de faire observer les règles de la neutralité sur la mer territoriale, se demandent si l'on ne doit pas laisser se battre des navires belligérants qui se rencontrent près de côtes à peu près désertes, incultes et non défendues, ce sont les expressions mêmes qu'emploie Ortolan. M. Kleen fait remarquer que « la circonstance que les côtes sont ou non habitées, le manque de moyens de défense ne peuvent pas dispenser du respect de l'inviolabilité du territoire neutre. Celle-ci ne saurait dépendre de la nature ou des conditions du sol » (2).

D'après la théorie de M. de Lapradelle, si la côte est inhabitée, l'Etat riverain n'a pas le droit de s'opposer aux hostilités, l'absence de personnes ou de choses à défendre ne justifiant pas l'existence d'une servitude côtière (V. Première partie).

Nous avons vu avec quelle incertitude étaient fixées

(1) V. op. cit., page 287.

(2) Ortolan se demande encore si l'on ne doit pas laisser un navire belligérant attaquer un navire ennemi dans les eaux neutres afin de ne pas lui permettre de s'échapper.

les limites de la mer territoriale ; il peut très bien arriver qu'une rencontre entre vaisseaux ennemis ait lieu dans des eaux neutres sans que les commandants de ces navires croient violer les principes de la neutralité. Une responsabilité ne sera encourue dans ce cas que lorsque la rencontre aura lieu à une distance assez rapprochée des côtes pour qu'il puisse être reproché aux commandants de vaisseaux belligérants un manquement par trop manifeste aux règles que le droit des gens leur impose. Alors, malgré le prétexte d'absence de mauvaise foi, d'entraînement, de nécessité de guerre, la neutralité peut être considérée comme violée et des réclamations pourront être faites par l'Etat neutre qui pourra même recourir à la force pour s'opposer à la violation de son territoire. S'il arrive que des flottes ou des vaisseaux belligérants se rencontrent dans la mer territoriale d'un Etat neutre, ils devront s'abstenir de toute hostilité entre eux et se regarder momentanément comme étant en paix. S'ils veulent combattre à tout prix, le neutre devra leur appliquer la fameuse règle des vingt-quatre heures. Depuis longtemps la pratique maritime exige que lorsque deux navires belligérants se rencontrent dans le même port ou dans les mêmes eaux neutres, l'un d'eux ne puisse reprendre la mer qu'après qu'un certain temps, vingt-quatre heures le plus souvent, s'est écoulé depuis le départ de l'autre. La règle s'applique même lorsqu'un des vaisseaux est un navire de commerce, afin d'éviter à

celui-ci une capture certaine. C'est qu'en effet, non seulement les hostilités ne doivent pas avoir lieu dans les eaux neutres, mais encore il est du devoir des Etats neutres, lorsqu'ils ont admis des vaisseaux belligérants dans leurs eaux, de garantir leur sécurité ; ils doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que le séjour ou l'asile ne soit qu'un prétexte à une attaque. C'est pour cela que la coutume universelle leur permet de retenir pendant vingt-quatre heures après que l'autre est parti, l'un des deux vaisseaux ennemis qui se rencontrent dans ses eaux (1). Autrefois, il était d'usage, à cause de la navigation à voile, que si le premier navire sorti était arrêté par un calme plat ou des vents contraires, le deuxième devait attendre pour sortir que le premier ne fût plus en vue.

Lorsque deux vaisseaux de guerre se trouvent à la fois dans des eaux neutres, lequel des deux sera autorisé à sortir le premier et s'assurera ainsi la possibilité, s'il est plus faible, d'échapper à l'autre ? D'après l'usage le plus généralement adopté, c'est celui qui est entré le premier qui a le droit de sortir le premier. Cependant si celui-ci ne se décide pas à

(1) Cette règle était déjà connue au XVIII^me siècle, où on la trouve mentionnée dans des actes de neutralité et dans certains traités conclus notamment par les Etats-Unis après leur indépendance. On en signale l'application dès 1759. (V. Ortolan, op. cit., p. 292-296.)

quitter les eaux neutres et que le dernier venu, au contraire, désire sortir, on admet que ce dernier peut prendre la mer après avoir avisé les autorités neutres qui invitent alors l'autre navire à faire usage auparavant de son droit de priorité. Quelquefois, afin d'éviter des ennuis et pour ne pas imposer un retard trop prolongé aux navires de guerre, les Etats neutres les laissent partir sans observer rigoureusement la règle des vingt-quatre heures ; ils se contentent de la parole donnée par les commandants de ces navires de ne pas attaquer le ou les navires ennemis sortis avant eux ou bien déjà signalés comme se dirigeant vers les eaux neutres (1). Les marins qui ont ainsi donné leur parole ne peuvent ni combattre, ni capturer les navires sortis avant eux jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint un autre port (2).

Il vaudrait mieux, en cas d'inégalité de force entre deux bâtiments, faire sortir le plus faible le premier. Si les deux navires consentent au combat l'un et l'autre, l'Etat neutre devra les faire accompagner par un de ses croiseurs jusqu'à la limite de ses eaux territoriales. C'est ce que fit la France, en 1864, lors de la rencontre de l'« Alabama » et du « Kearsage » dans le port de Cherbourg. Le combat eut lieu en

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. I^{er}, p. 327.

(2) Il est permis de douter de l'efficacité de ce système lorsqu'on songe à la facilité avec laquelle est violée la parole d'honneur donnée par les prisonniers de guerre laissés en liberté.

vue de la ville et se termina par la défaite de l' « Alabama ». Certains auteurs, établissant une différence entre le territoire continental et le territoire maritime, admettent plusieurs exceptions à la règle de l'inviolabilité des eaux territoriales neutres. Bynkershock (1) donne le droit au navire belligérant de poursuivre son ennemi même dans les limites des eaux territoriales, à condition que le combat ait été commencé en dehors ; il donne comme raison l'entraînement du combat, *dum fœret opus*, en ajoutant que s'opposer à cette poursuite, c'est empêcher l'un des belligérants de triompher complètement de son ennemi déjà en partie vaincu et permettre à celui qui se sent le plus faible d'échapper, en pénétrant dans un territoire neutre et en se plaçant sous la protection de l'Etat riverain (2). Cette opinion ne saurait être admise lorsqu'on songe que l'inviolabilité du territoire neutre est basée sur le respect dû à la souveraineté de l'Etat neutre. Peu importe que le combat commence, finisse ou ait lieu tout entier dans la mer territoriale, c'est le fait du combat lui-même qui offense la souveraineté du neutre (3). L'Etat neutre devra donc veiller à tenir ses eaux fermées à tout

(1) V. Quest. juris. publ., I. cap. 8.

(2) Will Scott, le célèbre juge des prises, était d'avis que l'on devait permettre à un vaisseau belligérant de poursuivre et saisir dans les eaux neutres des navires ennemis qui y avaient pénétré pour échapper au droit de visite.

(3) V. Hautefeuille et de Martens.

navire belligérant qui tenterait d'y poursuivre un vaisseau ennemi. L'article 43 du règlement de l'Institut dont nous avons déjà souvent parlé s'exprime en ces termes : « Une attaque commencée dans la haute-mer ne peut être poursuivie dans un port ou rade neutres où s'est réfugié un navire, sans une violation du territoire neutre qui doit être réprimée par la puissance territoriale, au besoin par la force et peut donner droit à une indemnité. »

Nous avons vu que l'Etat neutre n'est pas tenu de se montrer aussi rigoureux à l'égard des fuyards ; l'humanité l'invite à leur donner asile, mais ce refuge ne doit pas devenir une aide ou une assistance ; aussi doit-il les empêcher de recommencer les hostilités après avoir été secourus.

Contrairement à l'opinion de M. Scott, l'Etat neutre doit s'opposer à l'exercice du droit de visite dans ses eaux par un croiseur belligérant aussi bien sur un vaisseau ennemi que sur un vaisseau neutre. Ce droit est en effet un droit de la guerre et, comme tel, il ne peut être exercé sur le territoire neutre.

Avant d'en finir avec la question des hostilités, mentionnons l'opinion assez curieuse de Galiani qui permet le combat dans la mer territoriale entre les navires de guerre belligérants et le défend seulement entre les bâtiments de commerce même armés pour leur propre défense.

Les belligérants ne peuvent s'emparer d'aucune personne ni d'aucun bien placés sous la protection d'un Etat neutre : ils ne peuvent donc faire ni prises,

ni butin, ni prisonniers dans les eaux territoriales neutres (1). Toutes les captures faites dans ces conditions sont nulles et illégales. Relativement au butin et aux prises, ce principe est poussé très loin, puisqu'on admet aujourd'hui qu'une prise, faite même en dehors des eaux neutres, mais par une chaloupe partie d'un navire y stationnant, n'est pas valable. C'est qu'en effet, on peut considérer cet acte hostile, bien qu'accompli en dehors du territoire neutre, comme parti de ce territoire.

Quelle sera l'attitude de l'Etat neutre lorsqu'une prise ou du butin auront été faits dans ses eaux ? Il est de son devoir de remettre les choses en l'état où elles se trouvaient avant la violation de ses eaux. En conséquence, il devra reprendre et restituer les prises ou le butin à leurs propriétaires. Si le capteur résiste, il pourra employer la force ; si le capteur essaye de regagner la haute mer, il pourra le faire poursuivre par ses navires. Cette dernière solution est combattue par certains auteurs, sous prétexte que l'Etat n'a pas de juridiction dans la haute mer sur les vaisseaux étrangers et que son pouvoir de

(1) Il en est ainsi alors même qu'au lieu où la prise a été faite, aucune forteresse ou batterie ne protégeait la côte. Décision du Conseil des prises du 27 fructidor an VIII à propos de la capture du vaisseau portugais la *Nostra Signora del Carmel* par un corsaire français dans les eaux du Maroc. V. Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, t. I^{er}, page 106.

police expire à la limite de ses eaux territoriales. L'Institut de droit international, au contraire, admet la poursuite du capteur. Seulement, la poursuite, commencée en haute mer, doit être interrompue dès que le navire capteur pénètre dans ses propres eaux ou dans les eaux d'un autre Etat. Dans ce cas, il devra faire des démarches diplomatiques auprès du Gouvernement dont relève le navire belligérant. Le Gouvernement neutre ne devra pas borner ses efforts à réclamer les prises ainsi effectuées au mépris de sa souveraineté, il devra exiger encore la réparation des dommages commis au préjudice des propriétaires des navires ou des biens capturés, dommages provenant soit des hostilités, soit des retards apportés au commerce de ces propriétaires. Il pourra aussi demander réparation de l'offense faite à sa souveraineté, exiger des excuses et la punition des officiers coupables (1).

Ortolan se demande si l'Etat neutre peut reprendre, lorsqu'elle revient dans ses eaux, une prise effectuée dans sa mer territoriale, mais conduite postérieurement dans un port du capteur, validée par un Tribunal compétent et vendue. Il faut répondre par l'affirmative, lorsque le Gouvernement a fait auprès du Gouvernement belligérant toutes démarches nécessaires pour obtenir la restitution de la prise et qu'il n'a point réussi. C'est qu'en effet, dans ce cas

(1) V. dans Dupuis, *op. cit.*, des exemples, p. 462.

la décision de la juridiction des prises ne peut pas faire disparaître, à l'égard du neutre, le caractère illégitime de la prise effectuée en territoire neutre (1). Bien entendu, lorsque la prise n'a pas été validée régulièrement par les Tribunaux du capteur et qu'elle revient dans les eaux de l'Etat neutre, celui-ci pourra mettre l'embargo sur elle et la restituer à son propriétaire légitime.

L'Etat neutre est tenu d'empêcher dans ses eaux tout fait de guerre sous peine de se voir faire des représentations par la puissance dont les navires ont été saisis ou dont les sujets ont été molestés, car, les uns et les autres étant placés, au moment où ils ont eu à souffrir des hostilités, sous sa protection, il doit s'employer à obtenir la réparation des dommages qu'il n'a pu empêcher (2).

Depuis très longtemps, on reconnaît l'illégitimité des captures ou des prises faites en territoire neutre et la nécessité pour le Gouvernement neutre de restituer celles-ci à leurs propriétaires. C'est ainsi que dès le XVII^e siècle, les Tribunaux anglais ont prononcé la restitution de vaisseaux pris dans les eaux territoriales britanniques. On peut consulter, à ce sujet, dans l'ouvrage de Pistoye et Duverdy (*Trailé des Prises maritimes*, tome I, page 100), la décision

(1) V. Ortolan, op. cit., livre III, chapitre VIII.

(2) V. Hautefeuille, Calvo, etc. V. aussi Dupuis, p. 466, des exemples de réparations pécuniaires.

du juge Sir Léoline Jenkins, en 1675, à propos de la prise d'un navire hambourgeois par un corsaire français, ainsi que celle du juge Scott, en 1805. Les Tribunaux de prises français ont également plusieurs fois fait l'application de ce principe. (V. Trib. de cassation, 14 et 23 ventôse an VII. Conseil des Prises, 27 thermidor an VIII. Pistoye et Duverdy, tome I, page 99.) Il en est de même des tribunaux américains pendant les guerres de la Révolution. Mais bien que le principe ait été quelquefois appliqué, dans la pratique, il a été plus souvent encore violé (1).

Les Etats neutres sont libres, nous l'avons vu, de recevoir ou non dans leurs eaux les navires accompagnés de prises, mais la pratique de plus en plus suivie par eux est de ne les admettre qu'en cas de relâche forcée. Quelle que soit l'attitude prise par les neutres, en ce qui concerne leur admission, ils ne doivent pas, en tout cas, permettre leur stationnement dans leurs eaux pendant une période de temps suffisamment prolongée pour faire croire qu'ils consentent à les garder et à les laisser mettre en sûreté près de leurs côtes (2). De même, les neutres ne peuvent pas autoriser dans leurs eaux la vente des prises. C'est qu'en effet, leur garde et leur vente est la continuation en territoire neutre d'un acte de guerre

(1) V. les espèces citées par Hauteville, t. I^{er}.

(2) Il s'agit ici de prises qui ne sont pas encore devenues la propriété légale de leur capteur et dont aucun tribunal n'a validé la saisie.

commis dans la haute mer. C'est une aide fournie à l'un des belligérants qui évite de cette façon une reprise par son ennemi. Une fois qu'une décision de justice est intervenue sur la validité de la prise, l'Etat neutre peut en permettre la vente dans ses eaux ; il peut aussi l'interdire. Toute prise ayant séjourné ou ayant été vendue dans les conditions que nous venons d'indiquer devra être restituée à son propriétaire. Il est également interdit aux belligérants de faire statuer sur leurs prises par les Tribunaux de prises d'un Etat neutre, car c'est une action contraire à la souveraineté de celui-ci et contraire à la neutralité comme acte de guerre, puisqu'elle aboutit à la validation d'un acte de guerre par un neutre.

Ces principes sont aujourd'hui reconnus par toute la doctrine et la plupart des Etats les mettent en pratique (1). Il n'en a pas toujours été ainsi. Autrefois il était admis qu'un belligérant pouvait garder ses prises dans les eaux neutres, les y vendre et les y faire juger. Des traités étaient quelquefois passés entre belligérants et neutres dans ce sens et quelques auteurs les approuvaient. On a d'ailleurs fait remarquer qu'un traitement trop rigoureux à l'égard des prises

(1) V. les déclarations de neutralité pendant les guerres récentes. Rev. gén. de droit intern. public, t. V et XI, aux Documents. En France, en vertu des Instructions de 1898 et 1904, aucune vente d'objets provenant des prises ne peut avoir lieu dans les ports et rades français.

pouvait amener les belligérants à détruire tous les navires qu'ils captureraient (1).

Dé même que l'Etat neutre a le devoir d'empêcher dans ses eaux territoriales tout butin ou toute prise, de même il doit interdire toute capture de prisonniers. « Comme dans un Etat pacifique personne n'a » le droit de tenir captif un citoyen qui n'a pas en- » freint les lois, les prisonniers faits là où il n'existe » aucun droit de guerre doivent être enlevés à leurs » usurpateurs et mis en liberté. » (2) Seulement à propos des prisonniers se pose une question qui leur est spéciale. Le droit international reconnaît que le seul fait d'amener des prisonniers de guerre en territoire neutre constitue un acte hostile violant la neutralité, parce que, dit M. Kleen, une captivité qui n'a pas été infligée dans les limites de la juridiction est contraire à la souveraineté de l'Etat. D'autre part, il est contraire à sa neutralité que des personnes placées sur son territoire, par conséquent sous sa protection, soient privées « de leur liberté par un droit de guerre qui ne le regarde pas, puisqu'il vit en paix avec leur gouvernement » (3). L'Etat qui tolère donc une capture par un belligérant sur son territoire manque à son devoir d'abstention et prend parti dans la guerre. Devons-nous appliquer ces principes

(1) V. Dupuis, page 440.

(2) V. Kleen., op. cit., t. I^{er}, p. 524.

(3) Id., p. 519.

à tout le territoire neutre et interdire à l'Etat neutre de permettre l'entrée d'un navire belligérant ayant à son bord des prisonniers de guerre ?

Si le vaisseau est reçu dans les eaux neutres conformément aux règles imposées par les devoirs de la neutralité dans les conditions que nous avons déjà vues, les prisonniers qu'il porte doivent être laissés à son bord, car ils ne peuvent être considérés comme se trouvant en territoire neutre. En vertu de la fiction de l'exterritorialité, le navire de guerre, dans les ports étrangers, est considéré comme une fraction détachée de son territoire national. Les prisonniers qu'il garde sont donc sous la souveraineté de l'Etat belligérant dont relève le navire. Certains auteurs pensent néanmoins, que dès que les prisonniers sont amenés dans un port neutre, ils peuvent être considérés comme conduits en territoire neutre (1). Si les prisonniers parviennent à s'échapper, l'Etat neutre doit s'opposer à ce qu'on les poursuive, car ce serait la continuation d'un acte hostile au territoire neutre. Comme la présence de prisonniers dans les eaux neutres est susceptible d'amener des difficultés, à cause du dessein toujours formé par eux de s'enfuir, les gouvernements neutres se montreraient prudents en interdisant leur débarquement, comme le fit le Japon, lors de la guerre hispano-américaine.

Le devoir de neutralité ne se borne pas pour les

(1) V. Vattel, *Droit des gens*, t. II, p. 449.

Etats pacifiques à exiger l'abstention de tout acte d'hostilité directe, il s'étend encore aux actes qui constituent une préparation des opérations de guerre. C'est ainsi qu'ils devront s'efforcer d'empêcher que des bâtiments belligérants croisent dans leurs eaux territoriales pour se lancer de là plus aisément à la poursuite des navires ennemis ou neutres. A plus forte raison devront-ils leur interdire de s'y installer à demeure pour surveiller le passage au large des vaisseaux de commerce portant de la contrebande de guerre ; peu importe que l'attaque ou la prise ait lieu en dehors de leurs eaux, les neutres devront toujours s'opposer à celle-là et s'emparer de celle-ci pour la restituer à son propriétaire. Les navires des nations en guerre ne pourront pas non plus profiter des îles, promontoires, baies neutres, comme d'un lieu d'embuscade ou de retraite pour se cacher une fois leur but atteint. Les croiseurs des Etats neutres devront leur ordonner de s'éloigner et, en cas de refus, les en chasser par la force.

Les Etats neutres devront prendre dans les futures guerres maritimes, toute une série de précautions pour empêcher de pareilles utilisations de leurs eaux par les belligérants, car elles seront de plus en plus fréquentes, tout au moins si l'on en juge par celles qui se sont produites lors de la guerre russo-japonaise. Dès le début des hostilités, certains navires de la flotte russe de la Méditerranée en route pour l'Extrême-Orient, après avoir capturé un certain nombre de vaisseaux neutres dans la mer

Rouge, conduisirent ceux-ci dans le golfe de Suez et restèrent quatre jours dans les eaux égyptiennes, profitant de leur séjour pour tenter de capturer les navires neutres passant dans le golfe. Le Gouvernement égyptien protesta contre un pareil emploi de ses eaux et les vaisseaux charbonniers qui y avaient été saisis furent relâchés sur l'ordre du tsar. Quelque temps après, toute l'escadre de l'amiral Wirenius, accompagnée des prises faites par le croiseur « Dmitri Douskroï » aux abords du canal, mettait à l'ancre dans les eaux égyptiennes près de Suez. Certains vaisseaux se détachèrent du gros de l'escadre, pour croiser en pleine mer et réussirent à capturer quelques vaisseaux. L'Egypte protesta de nouveau et défendit que l'on se servît de ses eaux d'une telle manière. A ce propos Lawrence (1) fait remarquer combien il serait désirable que l'on neutralisât le canal de Suez. D'après la Convention de 1888, l'entrée du canal ne doit pas être bloquée et aucune hostilité ne doit avoir lieu dans le canal et en mer, dans un rayon de trois milles. Or ces règles peuvent être observées à la lettre pendant qu'une escadre croisant dans le golfe de Suez, où le passage navigable n'est que de huit milles, surveillerait efficacement le passage de la Méditerranée à la mer Rouge; la neutralité du canal serait ainsi violée, car cette escadre sans faire aucune prise, ni aucune hosti-

(1) V. War and Neutrality in the Far East, p. 119 et suiv.

lité, dans le canal ou à trois milles du canal, bloquerait ce dernier comme si elle était maîtresse du port de Suez. Les Etats maritimes, selon Lawrence, devraient se mettre d'accord dans une nouvelle conférence afin de ne pas laisser subsister cette contradiction en cas de guerre.

On peut également encore ranger sous la dénomination d'actes de préparation aux hostilités, toute une série d'utilisations des eaux neutres en vue de la guerre, telles qu'armement et équipement des navires, enrôlement de matelots, etc. Nous en parlerons dans le chapitre suivant.

Toutes ces règles concernant la prohibition générale de tous les actes hostiles dans les eaux neutres ont été très souvent violées, jadis et même aujourd'hui. On ne serait pas en peine de citer des exemples depuis la destruction de quatre vaisseaux français dans les eaux du Portugal par l'amiral Boscawen jusqu'au récent combat naval entre Russes et Japonais dans les eaux neutres de la Corée, à Chemulpo et dans les eaux chinoises de Che-Fou.

Avant de terminer ce qui est relatif aux hostilités examinons rapidement quels sont les moyens de répression qui sont à la disposition des neutres, pour empêcher de tels faits. Les belligérants n'ayant pas respecté les droits et la souveraineté du neutre, celui-ci a le droit de faire respecter son territoire et de faire cesser les actes hostiles par tous les moyens. Si les avertissements ne suffisent pas, il pourra employer ses navires de guerre et les canons de ses for-

teresses pour protéger les choses ou les personnes qui se trouvent dans ses eaux. Si les vaisseaux coupables étaient détruits ou endommagés, le Gouvernement belligérant auquel ils appartiennent n'aurait aucun motif de se plaindre. Au cas où, sur les avertissements du neutre, les belligérants interrompraient les hostilités, ils seront désarmés et internés en territoire neutre jusqu'à la fin de la guerre (1). Si l'Etat neutre est dans l'impossibilité de recourir à la force pour empêcher la violation de son territoire, il devra s'adresser aux gouvernements belligérants coupables pour obtenir une réparation qui consistera en excuses pour le fait de la violation du territoire et en indemnités, si des dommages ont été commis sur des sujets ou biens neutres. Enfin, si l'Etat neutre ne peut, à cause de sa faiblesse, ni faire respecter par la force son territoire, ni obtenir une réparation, il n'en continuera pas moins à jouir des privilèges de la neutralité, à la condition qu'il soit établi qu'il a fait tous ses efforts pour défendre sa neutralité. Il serait tout à fait inhumain de permettre au belligérant lésé de traiter le neutre en ennemi et de le laisser user désormais des eaux neutres pour y commettre de nouvelles hostilités. Hautefeuille est d'un avis opposé (2). Pourtant il reconnaît que si on appli-

(1) V. Kleen, op. cit., t. I^{er}, p. 522. V. aussi Heffter, *Le Droit intern. de l'Europe*, § 149, et Ortolan, op. cit., t. I^{er}, page 283

(2) V. op. cit., t. I^{er}, p. 300.

quait les principes qu'il défend, la position des neutres peu puissants serait plus malheureuse que s'ils étaient réellement belligérants. Ce serait les soumettre aux conséquences de la guerre, sans leur accorder les chances heureuses qu'elle peut présenter. Pour éviter des situations malheureuses, Hautefeuille conseille aux puissances maritimes faibles de s'allier pour réunir leurs forces et être capables ainsi de résister aux belligérants.

CHAPITRE II

L'ENROLEMENT DE MATELOTS

L'Etat neutre ne doit pas tolérer que les belligérants enrôlent des troupes sur son territoire. Il devra donc veiller à ce que des navires appartenant à des nations en guerre, ne pénètrent pas dans ses eaux territoriales pour y recruter des matelots. Ils ne pourront y enrôler ni hommes d'équipage, ni officiers, pas même ceux de leur propre nationalité ; car ce serait toujours, de la part du neutre, leur permettre une augmentation de forces. Ils ne pourront pas embarquer de pilotes pour diriger leurs opérations militaires (1). Non seulement l'Etat neutre ne doit pas permettre les enrôlements, mais il doit encore interdire à ses sujets de prendre du service à bord

(1) Ces défenses ne concernent que les navires de guerre; les navires de commerce portant le pavillon de l'un des belligérants peuvent évidemment recruter des marins et se faire piloter.

d'un navire belligérant, et punir ceux qui enfreignent cette interdiction.

Ces principes sont aujourd'hui admis par toute la doctrine, nous n'insisterons pas davantage sur eux ; leur développement ne serait pas d'ailleurs à sa place dans un cadre aussi étroit que le nôtre. La pratique internationale les a également admis de nos jours. La plupart des déclarations de neutralité dans les guerres récentes, prévoient le cas d'enrôlement de marins par des navires belligérants pendant leur séjour dans les eaux neutres. Certaines n'appliquent cette interdiction qu'à leurs propres nationaux ; d'autres à tous les individus résidant sur le territoire neutre, sans distinction de nationalité. Ce sont ces dernières qui paraissent les plus conformes à la neutralité (1). Cette interdiction de s'enrôler parmi les belligérants faite à leurs sujets par les Etats neutres est sanctionnée soit par la perte de nationalité de ceux qui la violent, soit même par des condamnations à l'emprisonnement ou à l'amende (2). En France, l'enrôlement a été interdit par les Instructions françaises de 1898 et 1904. Elles ne prévoient pas de sanction, mais en les combinant avec l'article 84 du Code pénal on pourrait arriver à une sanction pénale (3).

(1) V. un cas d'enrôlement pendant la guerre hispano-américaine dans la Rev. gén. de droit intern. pub., t VI, p. 75

(2) V. les Foreign enlistment acts anglais de 1819 et de 1870

(3) V. aussi l'art. 17, § 4 du Code civil.

L'Etat neutre ne doit pas s'opposer à l'embarquement des sujets belligérants réintégrant leur patrie avec l'intention de la défendre, à condition toutefois qu'ils ne soient pas réunis en troupe organisée et équipée par des agents du gouvernement belligérant. Cet embarquement ne constitue pas de violation de neutralité ; au contraire, si l'Etat neutre s'y opposait, il diminuerait d'autant les rangs de l'un des belligérants et fournirait ainsi assistance à l'autre (1). Un Etat belligérant ne pourrait pas rendre responsable un Etat neutre de ce que quelques-uns des sujets de ce dernier se seraient enrôlés à bord d'un navire appartenant à son ennemi lorsque cet Etat neutre prouvera qu'il a pris toutes les mesures qu'il était possible de prendre pour éviter ces enrôlements. En effet, comme le dit M. Dupuis, « un Etat n'est tenu de faire ou d'empêcher que ce qu'il est en son pouvoir de faire ou d'interdire ; or, il ne peut surveiller chacun de ses nationaux au point d'empêcher de prendre du service tous ceux qui en auraient la fantaisie ».

Examinons maintenant un cas spécial qui a été l'objet de discussions dans la doctrine. Nous avons vu qu'un navire belligérant peut trouver un asile dans les eaux neutres, y réparer ses avaries et s'y approvisionner des choses nécessaires à la continuation de son voyage. Or, il se peut qu'un combat, un accident ou une épidémie ait diminué son équipage dans des

(1) V. Kleen, op. cit., p. 173.

proportions telles que la manœuvre est devenue difficile, impossible même. Pourra-t-il profiter de l'asile qui lui est offert dans les eaux neutres pour y compléter un équipage devenu insuffisant ? Cette hypothèse paraît être analogue à celle de la fourniture de combustible ou de moyens de réparations. C'est pourquoi certains auteurs les ont assimilées et ont permis au capitaine du navire belligérant réfugié dans les eaux neutres d'y recruter le nombre de matelots qui lui est nécessaire pour atteindre le port le plus rapproché de son pays (1). Le nombre des matelots ainsi enrôlés devra être soigneusement limité, d'après Hautefeuille, à ce qui est indispensable pour la manœuvre du bâtiment et ne pourra jamais comprendre des hommes destinés au service de l'artillerie. Cette opinion est critiquable, car, comme tout marin d'un vaisseau de guerre est un élément de combat, l'Etat neutre, en autorisant un belligérant à en recruter sur son territoire un certain nombre, lui fournit une assistance qui lui permettra peut-être de lutter avec succès contre son ennemi alors que, sans elle, il n'en aurait peut-être pas été capable. Permettre à un navire belligérant de compléter son équipage décimé, c'est lui permettre de se rendre plus apte au combat en sortant de ces eaux que ce qu'il l'était en y en-

(1) V. Despagne, Manuel de droit intern. pub., p. 699 et Hautefeuille, op. cit., t. 1^{er}, p. 320. V. aussi Heffter annoté par Geffcken, p. 348.

trant, et cela avec des moyens pris en territoire neutre. C'est une violation de neutralité de la part d'un Etat neutre, absolument comme le fait d'autoriser l'embarquement de munitions de guerre à bord d'un navire belligérant. C'est pourquoi M. Kleen assimile l'entrée dans les eaux neutres d'un vaisseau de guerre dont l'équipage a été diminué pour une cause quelconque à l'entrée de fuyards sur le territoire neutre et recommande de traiter l'une comme l'autre. Par conséquent, le navire de guerre entré dans ces conditions devra être retenu par les autorités neutres jusqu'à la fin des hostilités.

Certains auteurs pensent que cette solution est rigoureuse et permettent au navire belligérant de compléter son équipage à condition que les hommes enrôlés soient de sa propre nationalité. Cette condition ne modifie pas le caractère illicite de l'enrôlement qui reste toujours une violation de neutralité (1).

Hauteleuille (2) permet à un belligérant de compléter son équipage dans les eaux neutres au moyen de marins pris à bord d'autres bâtiments lui appartenant et stationnant également dans les eaux neutres. Le fait en lui-même n'apparaît pas comme illicite puisqu'il n'emprunte pas le territoire neutre, mais les belligérants pourraient en abuser très aisément, par exemple en remplaçant des hommes malades ou af-

(1) V. Kleen, *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 271.

(2) V. t. 1^{re}, p. 318.

faiblis par des hommes valides. De cette façon, le séjour dans les eaux neutres pourrait servir à augmenter la puissance militaire d'un des belligérants ; aussi l'opinion donnée par Hautefeuille doit-elle être repoussée. L'enrôlement de sujets neutres dans les eaux territoriales neutres ne pourrait pas être justifié par le fait qu'un traité aurait été conclu antérieurement aux hostilités entre le Gouvernement neutre et l'un des Etats belligérants. L'infraction aux lois de la neutralité n'en subsisterait pas moins si l'Etat neutre donnait la permission d'enrôler des matelots dans ses eaux indistinctement à chacun des belligérants, car, fatalement, l'un en profiterait plus que l'autre, soit parce que son territoire serait plus rapproché de celui du neutre, soit parce que sa cause y réunirait plus de sympathies... etc. Jamais il ne pourrait y avoir égalité d'avantages (1).

(1) V. dans ce sens Heffter, Hautefeuille, Kleen et contra de Martens, Travers Twiss, Bluntschli.

CHAPITRE III

ARMEMENT ET EQUIPEMENT DE NAVIRES DANS LES EAUX NEUTRES. LEUR VENTE ET ACHAT

En vertu du principe que l'Etat neutre ne doit pas permettre que son territoire serve de lieu de préparation ou d'organisation à des opérations hostiles, il devra empêcher toute construction, équipement ou armement de navires de guerre ou de corsaires destinés aux belligérants dans ses eaux (1). Ces sortes d'utilisation des eaux neutres sont parmi les plus importantes et ce sont aussi celles qui se sont pratiquées le plus souvent. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, la forme industrielle qu'elles revêtent entraîne quelquefois les Etats à ne pas se montrer trop rigoureux. La construction et l'armement de navires sont une source de gros bénéfices pour les industriels neutres et les Etats pacifiques hésitent à les en pri-

(1) Faisons remarquer que la construction d'un navire est pour ainsi dire irréalisable dans les eaux territoriales proprement dites; elle ne peut avoir lieu que dans un port.

ver. Puis, ces violations de neutralité se cachent sous des apparences licites et emploient toute une série d'intermédiaires et de détours, de telle sorte qu'il est difficile, même à un Etat vigilant, de les réprimer. Enfin, les belligérants eux-mêmes ont un très grand intérêt à se servir des eaux neutres pour équiper leurs navires, car ils y procèdent à l'abri de toute intervention de leurs ennemis qui pourraient, s'ils étaient sur leur propre territoire, détruire ou interrompre leurs travaux.

Cette interdiction de construire et d'équiper s'applique formellement aux Etats neutres et à leurs agents et l'infraction à ce devoir de la neutralité constitue une participation directe aux hostilités. Cette interdiction s'applique également et surtout aux sujets des Etats neutres sans rechercher si l'équipement a été fait dans un but commercial ou par sympathie à l'égard du belligérant. Il n'y a aucune discussion sur ce point dans la doctrine. C'est qu'en effet, comme le fait remarquer Geffcken, le navire de guerre est une machine de guerre toute prête à commencer immédiatement la lutte. La prohibition s'applique même aux cas où l'armement aurait lieu seulement en partie dans les eaux neutres, qu'il y soit simplement commencé ou simplement achevé. Dans la plupart des cas, l'utilisation des eaux neutres aura pour but l'achèvement d'un équipement commencé dans un port neutre ; on y conduira, par exemple, un navire tout nouvellement construit, afin

d'installer à son bord le matériel plus particulièrement destiné à la guerre, canons, tubes lance-torpilles, tourelles, etc.

Bien entendu, sont également interdites les simples réparations au matériel de guerre ou son augmentation. C'est l'application du principe qu'un navire belligérant ne doit pas sortir du territoire neutre plus fort qu'il n'y est entré.

Il y a encore violation de neutralité lorsque l'on fait usage des eaux neutres pour transformer un vapeur de commerce en croiseur. Cette hypothèse est de nature à se présenter assez souvent aujourd'hui ; les grands paquebots modernes transformés en navires de guerre, bien qu'ils n'aient pas rendu de très grands services pendant les guerres les plus récentes, peuvent néanmoins être utilisés comme éclaireurs d'escadre ou croiseurs d'escadre servant à paralyser le commerce ennemi ou à rechercher la contrebande de guerre.

L'Etat neutre devra prévenir l'accomplissement de pareils actes autant qu'il le pourra. Il ne pourra être responsable s'il n'en a pas eu connaissance et si sa bonne foi est établie. S'ils sont commis, il devra en poursuivre et en punir les auteurs responsables. Si l'équipement est commencé, il sera arrêté et le navire devra être retenu dans les eaux neutres (1). L'Etat neutre, coupable d'avoir effectué lui-même ou toléré

(1) V. Kleen, t. I^{er}, p. 323.

ou négligé d'empêcher des armements ou équipements interdits par le droit des gens, s'expose à payer des dommages-intérêts au belligérant lésé et même à être traité comme belligérant s'il s'y refuse. Lorsque des navires ainsi construits ou équipés dans les eaux neutres, au mépris des interdictions faites par les Etats riverains, relâchent ou se réfugient dans leurs eaux, ceux-ci sont en droit de les retenir et de les désarmer jusqu'à la fin des hostilités (1).

Les sujets neutres coupables encourront les dispositions pénales prévues par leurs législations nationales, car celles-ci doivent prévoir quels sont les faits qu'elles considèrent comme illicites et de quelle manière ils seront punis. L'Etat neutre ne pourrait pas se justifier en invoquant un traité conclu pendant la paix avec un belligérant ou l'assurance que les deux belligérants jouiront des mêmes avantages (2).

Ces principes sont aujourd'hui généralement approuvés et la plupart des Etats les ont fait passer dans leurs législations. Ils sont surtout devenus définitifs depuis la célèbre affaire de l'*Alabama*. Lors de la guerre de Sécession, les Etats confédérés du Sud n'avaient point de marine et leurs ports étant bloqués par les vaisseaux des Etats du Nord, ils firent construire et équiper des navires de guerre en France et en Angleterre. Sur les représentations de

(1) V. Kleen, page 344.

(2) V. le chapitre précédent.

Washington, la France interdit la livraison des navires commencés ; mais l'Angleterre laissa construire et équiper un certain nombre de corsaires, parmi lesquels l'*Alabama* qui, pendant deux ans, fit subir des dommages considérables à la marine de commerce des Etats du Nord. Les Etats-Unis se plaignirent de la tolérance montrée par les autorités anglaises et réclamèrent des dommages-intérêts (1). Un Act fut voté en 1870 par le Parlement anglais pour modifier celui de 1819. C'est cet Act qui depuis a été reproduit dans presque toutes les déclarations de neutralité de la Grande-Bretagne, notamment en 1898 et en 1904. (V. sur ce point la déclaration de neutralité de l'Angleterre en date du 11 février 1904. *Rev. gén. de droit intern.*, t. XI. Docum., p. 4). Un traité fut conclu, en 1871, entre les deux puissances, après de longues négociations, traité qui décida que le différend serait réglé par un Tribunal d'arbitrage. Celui-ci pour rendre sa sentence devait se guider sur trois principes contenus dans ce traité et appelés depuis les règles de Washington (2). Voici ces trois règles qui ont consacré définitivement, comme nous

(1) Ces réclamations sont connues sous le nom d' « Alabama claims ».

(2) V. dans Calvo, op. cit., t. IV, § 2557 et suiv., l'exposition en détails du conflit et la sentence rendue à Genève le 14 septembre 1872.

le disions tout à l'heure, le principe de l'interdiction de tout armement dans les eaux et forts neutres :

« L'Etat neutre est tenu : 1° d'user de toute vigilance pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement et l'armement de tout vaisseau qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi d'user de la même diligence à empêcher de quitter le domaine de sa juridiction tout vaisseau destiné à croiser ou à faire la guerre, le navire ayant été dans ladite juridiction adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ; 2° de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base de ses opérations maritimes, contre l'autre, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes ou pour recruter des hommes ; 3° d'employer toute vigilance dans ses propres ports et dans ses eaux et à l'égard de toute personne de sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs qui précèdent (1).

Les Etats-Unis et l'Angleterre s'étaient engagés à faire approuver ces règles par toutes les autres puissances ; elles ne le furent pas parce que les deux contractants ne purent s'entendre sur la rédaction de la note qui devait leur être remise à ce sujet.

La question de l'interdiction de l'armement de na-

(1) V Bonfils, Manuel de droit intern. pub., p. 783.

vires destinés aux belligérants a été posée et résolue, il y a plus d'un siècle, à l'occasion des guerres de la Révolution et par les Etats-Unis eux-mêmes (1).

Demandons-nous maintenant si les Etats neutres doivent interdire à leurs sujets la vente de vaisseaux de guerre tout équipés ? Cette question semble devoir être résolue affirmativement et pour les mêmes raisons que l'armement. Néanmoins, elle est très discutée ; certains auteurs, notamment Bluntschli, autorisent cette vente, sous prétexte qu'elle ne constitue qu'une simple opération commerciale. Une pareille distinction entre la vente et l'armement paraît subtile à la majorité de la doctrine. L'Institut de droit international, dans sa session de la Haye (1877), n'a pas hésité à interdire la vente aux belligérants de navires tout équipés.

L'achat de navires de guerre qui se trouvent dans des eaux neutres ne doit pas être permis non plus, car cette acquisition a pour résultat d'augmenter les ressources financières d'un des belligérants ; c'est donc une violation de neutralité au même titre que la vente.

Cette question de vente ou d'achat de navires aux belligérants par les neutres a peu de chances de se poser dans les eaux territoriales mêmes ; les marchés

(1) V. la lettre du Président Jefferson en date du 23 mai 1793, l'Act provisoire de 1797 et l'Act de neutralité de 1817 qui régit encore aujourd'hui la matière.

de cette nature se passent plutôt dans les ports. Mais ce qui peut se présenter plus souvent, c'est la remise et la livraison de ces navires par des particuliers neutres à des belligérants dans les eaux neutres ou bien leur conduite ou remorquage à travers des eaux neutres par des neutres à un belligérant qui attend dans la haute mer. De pareils faits doivent être réprimés par les Etats neutres, car ils ne sont que la continuation ou l'achèvement d'une action qui lèse les intérêts de l'un des belligérants ; seulement, l'intention de faire parvenir le navire suspect entre les mains de l'autre belligérant est un élément essentiel de toute poursuite. Certains auteurs voient dans toutes ces transactions de simples faits de contrebande uniquement sanctionnés par la saisie possible du navire par le belligérant en pleine mer. M. Kleen fait remarquer que cette confiscation ne peut constituer qu'une partie de la répression, intervenant seulement à défaut de répression par l'Etat neutre lui-même.

Non seulement l'Etat neutre doit interdire dans ses eaux la vente de navires de guerre par ses sujets aux belligérants, mais il doit s'opposer également à l'affrètement de tout bâtiment destiné à un but hostile, sinon les belligérants pourraient se passer d'acheter des navires, ils les loueraient simplement pour la durée de la guerre.

Il y aurait peut-être bien lieu d'étudier encore ici la question du service de transport par les neutres de choses ou de gens nécessaires à la guerre pour le

compte des belligérants, transport de militaires, agents diplomatiques, dépêches, armes, munitions...; etc. Mais outre qu'un pareil transport emprunte moins les eaux neutres que la pleine mer, il se place plutôt dans le cadre d'une étude sur la contrebande de guerre. Dans tous les cas, si un service de transport illégal se commettait dans les eaux territoriales d'un Etat neutre, celui-ci devrait le réprimer et punir ses auteurs.

De quelle façon tous ces principes sont-ils observés par la pratique internationale ? La plupart des déclarations de neutralité dans les guerres récentes prévoient et interdisent l'armement et l'équipement de navires destinés à un but hostile, elles ne parlent pas de la vente de ces navires, mais les termes généraux dans lesquels est rédigée cette interdiction permettent de l'étendre à la vente. Certains gouvernements neutres l'ont entendu ainsi (1). Quelques Etats l'ont formellement interdite, par exemple le Japon dans la guerre hispano-américaine (2).

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 205.

(2) V. même Revue, t. V, aux Documents.

CHAPITRE IV

LES EAUX NEUTRES BASES D'OPÉRATIONS

Les Etats neutres doivent veiller à ce que leurs eaux ne soient pas utilisées par les belligérants comme une base d'opérations. Par base d'opérations, les auteurs entendent « le lieu d'où une force navale tire ses ressources et ses renforts, d'où elle organise une expédition hostile et où elle trouve au besoin un refuge » (1), c'est-à-dire presque toutes les utilisations non permises de la mer territoriale. C'est pourquoi, dans ce chapitre, non seulement nous dirons quelques mots de celles dont nous n'avons rien dit, mais encore nous y résumerons les abus du séjour et de l'asile commis par les belligérants en territoire neutre.

Pour qu'il y ait base d'opérations, il faut qu'il y ait « usage continu » des eaux neutres. Nous avons vu que dans l'état actuel du droit international, les Etats neutres pouvaient accorder l'hospitalité aux navires

(1) V. Dupuis, *op. cit.*, p. 458.

belligérants et même leur fournir certains secours. Cette assistance ne peut être qu'accidentelle. L'Etat neutre devra donc prendre des précautions afin d'empêcher que les bâtiments des puissances en guerre ne viennent fréquemment et d'une manière périodique s'approvisionner dans certaines de ses eaux, soit en charbon, soit en vivres, soit en matériel de réparations..., etc. Une pareille utilisation permise accidentellement ne doit pas dégénérer en habitude. Par application de ce principe, l'Etat neutre ne devra pas permettre aux belligérants l'installation dans les îlots déserts situés dans ses eaux territoriales ou sur certaines côtes (1) peu habitées, des dépôts d'armes et de matériel de guerre et même des entrepôts de charbon et de vivres destinés au ravitaillement de leurs flottes qui pourraient s'éviter de cette façon de longs voyages pour venir s'approvisionner à leurs propres ports.

Nous avons vu plus haut que le Japon et plusieurs auteurs anglais avaient accusé la France d'avoir laissé prendre ses eaux comme base d'opérations par la flotte russe de la Baltique en lui permettant de s'y approvisionner successivement de charbon. On peut voir maintenant qu'il n'y avait là qu'une méprise,

(1) Cette hypothèse est susceptible de se présenter pour les Etats qui ont des colonies. Nous avons d'ailleurs déjà vu se présenter la question des dépôts de charbon. V. p. 138.

ainsi que l'a fait remarquer M. de Lapradelle. (*Rev. gén. de droit int.*, tome XI, p. 560.) « S'arrêter dans » un port, y faire de l'eau douce, des vivres, du char- » bon, ce n'est pas y prendre une base d'opérations » militaires, mais simplement une base de navigation. » Ce ne sont pas les actes de guerre plus ou moins » lointains qui doivent être pris en considération, » mais les actes de guerre rapprochés. » Si l'acte n'est pas prochain, le territoire n'est pas une base.

Les belligérants ne devraient pas non plus se servir des eaux neutres comme d'un lieu de rendez-vous. Leurs navires de guerre ne peuvent pas s'y attendre afin d'y opérer leur jonction et se rendre de là vers le théâtre des opérations. L'Etat neutre qui favoriserait de pareilles réunions s'immiscerait incontestablement dans les hostilités. Galiani et Azuni ont depuis longtemps prévu cette utilisation des eaux neutres. Ils donnent le droit à l'adversaire de la flotte ainsi réunie dans la mer territoriale d'un neutre de l'y attaquer si l'Etat riverain ne consent pas à faire désarmer immédiatement la force navale qui se trouve sur son territoire.

Les belligérants ne doivent pas non plus employer les eaux neutres comme un champ de manœuvres pour leurs navires et s'y livrer à des exercices de tir, poses de torpilles, y faire l'éducation militaire de leurs marins..., etc. Ils ne peuvent pas encore s'en servir pour espionner l'ennemi, y recueillir des renseigne-

ments sur leurs forces navales le nombre de canons, d'hommes, la vitesse de la marche de leurs bâtiments, leur emplacement.

Enfin les navires belligérants admis au séjour ou à l'asile ne doivent pas en profiter pour compléter ou augmenter leurs équipages, acheter du matériel ou des munitions de guerre, en un mot acquérir de nouvelles forces de combat. S'ils se conduisent d'une façon contraire à la neutralité, l'Etat neutre pourra les inviter à quitter au plus tôt ses eaux avec défense d'y revenir, même en cas de détresse. Si les actes commis sont graves, les bâtiments pourront être désarmés et retenus. S'ils refusent de s'éloigner ou d'obéir aux injonctions des autorités neutres, la force pourra être employée.

Une question intéressante et originale se pose enfin, c'est l'utilisation par les belligérants d'un câble sous-marin qui se trouve dans la mer territoriale d'un Etat neutre. Les combattants peuvent couper le câble, le repêcher et s'en servir pour communiquer avec leur Gouvernement. Ils peuvent également le détruire afin de le rendre inutilisable par l'ennemi. L'Etat neutre doit s'opposer à ces agissements des belligérants dont le premier, s'il est toléré, constitue évidemment une assistance directe. Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette utilisation des câbles sous-marins, parce qu'elle offre beaucoup d'analogie avec le transport des dépêches par un neutre et qu'il nous semble que son examen trouve plutôt

sa place dans une étude générale sur la contrebande de guerre (1).

Enfin dans les guerres futures se posera la question de la télégraphie sans fil. La guerre russo-japonaise fournit d'ailleurs déjà une application de cette nouvelle invention. La garnison de Port-Arthur a communiqué pendant quelque temps avec un poste situé sur les bords du golfe du Petchili, à 75 milles de distance. Dans l'avenir, la télégraphie sans fil rendra de grands services aux escadres belligérantes qui, de la haute mer, pourront envoyer des messages par l'intermédiaire des postes neutres ou bien recevoir directement des instructions en se passant des petits croiseurs estafettes qui coûtent fort cher et ne rendent aucun service pendant la bataille.

Voici résumés, en quelques lignes, les principes qui peuvent servir de guide pour résoudre les incidents susceptibles de se présenter. Les belligérants ont d'abord le droit d'empêcher la transmission par leurs ennemis de messages se rapportant à la guerre avec des moyens de communication dont les points de départ se trouvent à la fois en territoire belligérant et en territoire neutre. Si les communications

(1) V. Rev. gén. de droit intern. public, t. VI, p. 475 et suiv., les cas qui se sont produits pendant la guerre hispano-américaine ainsi qu'une étude très complète sur la protection des câbles télégraphiques sous-marins publiée par M. Renault dans la Revue de droit intern. et de législation comparée, t. XII.

ne cessent pas, ils pourront détruire le câble même s'il est propriété neutre. Cette sanction, il est vrai, ne peut pas intervenir au cas de transmission de dépêches par la télégraphie sans fil. Les neutres commettent enfin une violation de neutralité en facilitant la communication par leur territoire entre les belligérants et leur Gouvernement (1).

Un autre cas d'application de la télégraphie sans fil s'est posé pendant la guerre russo-japonaise. Le journal le *Times* avait équipé un steamer, le « Hai-mun » qui avait à son bord un correspondant qui, à l'aide d'un appareil télégraphique, envoyait des nouvelles de la guerre à Weï-haï-Weï, d'où elles étaient transmises jusqu'à Londres au moyen d'un câble neutre. Ce navire, bien que plusieurs fois arrêté et visité aussi bien par les Russes que par les Japonais, avait toujours été laissé libre. Mais, au mois d'avril 1904, l'amiral Alexeïeff prévient le Gouvernement anglais que les navires porteurs de correspondants de journaux transmettant des informations sur la guerre au moyen de la télégraphie sans fil seraient à l'avenir saisis s'ils s'approchaient du théâtre des opérations et les journalistes traités comme des espions. En Angleterre, on protesta contre un pareil traitement, mais

(1) V. en ce qui concerne la télégraphie sans fil un article de M. Rolland dans la Rev. gén. de droit intern. public, n° 1 de l'année 1906.

peu de temps après le Gouvernement japonais ayant également informé les correspondants de journaux qu'il leur était interdit de franchir vers le Nord une ligne partant de Che-fou à Chemulpo, le navire du *Times* fut forcé de quitter les parages de la guerre (1).

(1) V. Lawrence, op. cit., chapitre V.

Montpellier le 29 janvier 1907.

Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 29 janvier 1907

Vu, le président de la thèse
MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 29 janvier 1907.

Pour le Recteur,

Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
VIGIÉ.

BIBLIOGRAPHIE

Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIII et XVII.

BONFILS-FAUCHILLE. — Manuel de droit international public
1901, p. 269 et suiv., 769 et suiv.

CALVO. — Le Droit international théorique et pratique, t. II.
— Examen des trois règles de Washington. J. de
droit international privé, t. VI, p. 453.

CAUCHY. — Le Droit maritime international considéré dans
ses origines et dans ses rapports avec les progrès
de la civilisation, t. I et II, passim.

DESPAGNET. — Manuel de droit international public, 1899,
p. 442 et suiv., 689 et suiv.

DUFUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les doc-
trines anglaises contemporaines, 1899, p. 420 et suiv.

FAUCHILLE. — Revue Génér. de droit intern. public, t. VI,
p. 307.

GODEY. — Les limites de la mer territoriale. Rev. génér.
de droit intern. public, t. III, p. 224.

GOVER. — De la fourniture de charbon et autres fournitu-
res aux belligérants. J. de droit intern. privé, t. XXV.

HAUTEFEUILLE. — Des droits et des devoirs des nations
neutres en temps de guerre maritime, 1868, t. I,
passim.

HEFFTER, annoté par GEFFCKEN. — Le droit international de
l'Europe, 1883, liv. 2 § 147, 148, 149.

Journal de droit intern. privé, années 1904 et 1905.

- LAPRADELLE (DE). — La mer territoriale, *Rev. génér. de droit intern. public*, t. v, p. 264 et suiv.
- La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres, même *Revue*, t. xi, p. 531 et suiv.
- KLEEN. — La Neutralité, 1898, t. i et ii, passim.
- LAWRENCE. — *War and Neutrality in the Far East*, 1904. Chap. v, vi, vii et ix.
- MERIGNHAC. — *Journal de droit intern. privé*, nos v et vi de l'année 1905, p. 342.
- ORTOLAN. — Règles internationales et Diplomatie de la mer, 1864, t. i et ii, passim.
- Pandectes Françaises (Répertoire) v^o Droit de guerre.
- PAPPAFAVA. — *Journal de droit international privé*, t. xiv.
- PERELS. — *Manuel de droit maritime international*, 1884, p. 242 et suiv.
- PILLET. — Les lois actuelles de la guerre, 1898, § 110.
- PISTOYE et DUVERDY. — *Traité des Prises Maritimes*, 1859, t. i, p. 99 et suiv.
- Revue des Deux-Mondes*, *Rev. extérieure*. Années 1904 et 1905.
- Revue générale de droit intern. public*, t. v, p. 845 et suiv, documents, p. 1 et suiv.; t. vi, p. 55 et suiv., 291 et suiv.; t. viii, p. 357 et suiv.; t. xi, Documents p. 1 et 5.
- G. VILLIERS. — Propos diplomatiques. *Journal le Temps*, 11 et 12 mai 1905.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	IX

PREMIÈRE PARTIE

LES EAUX TERRITORIALES ET LEURS LIMITES

CHAPITRE PREMIER

La liberté de la haute mer	14
--------------------------------------	----

CHAPITRE II

Les eaux territoriales. — Leur composition	18
--	----

CHAPITRE III

Leur étendue et leurs limites	33
---	----

CHAPITRE IV

Nature du droit de l'Etat sur les eaux territoriales .	45
--	----

DEUXIÈME PARTIE

Pages

LES UTILISATIONS DES EAUX NEUTRES EN TEMPS DE GUERRE

SECTION PREMIÈRE

Généralités sur les droits et devoirs des neutres . . .	51
---	----

SECTION II

Les utilisations permises.	58
------------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

Le passage	58
----------------------	----

CHAPITRE II

Le séjour.	63
--------------------	----

CHAPITRE III

§ 1. Les fuyards	87
§ 2. Les malades, blessés et naufragés	99

CHAPITRE IV

Les navires en détresse dans les eaux neutres . . .	109
§ 1. Les réparations	110
§ 2. La fourniture de vivres	116
§ 3. La fourniture de charbon.	125

CHAPITRE V

Le conflit franco-japonais	141
--------------------------------------	-----

	Page
TROISIÈME PARTIE	
Les utilisations non permises	153
CHAPITRE PREMIER	
Les hostilités	153
CHAPITRE II	
L'enrôlement de matelots	173
CHAPITRE III	
L'armement, équipement, vente et achat de navires .	179
CHAPITRE IV	
Les eaux neutres bases d'opérations	188
BIBLIOGRAPHIE	195
